

AKTIVOINNIN DIVERGENSSI JA KONVERGENSSI:

VERTAILEVA TUTKIMUS RUOTSIN, SAKSAN JA YHDISTYNEEN
KUNINGASKUNNAN AKTIIVISEN TYÖVOIMAPOLITIIKAN
KANNUSTIMISTA (2013–2018)

Aleksander Heikkinen

Maisterintutkielma

Helsingin yliopisto

Valtiotieteellinen tiedekunta

Politiikan ja viestinnän maisteriohjelma

Lokakuu 2021

TIIVISTELMÄ

Tiedekunta: Valtiotieteellinen tiedekunta

Koulutusohjelma: Poliitiikan ja viestinnän maisteriohjelma

Opintosuunta: Poliitiikka ja organisaatiot

Tekijä: Aleksander Heikkinen

Työn nimi: Aktivoinnin divergenssi ja konvergenssi: Vertaileva tutkimus Ruotsin, Saksan ja Yhdistyneen kuningaskunnan aktiivisen työvoimapolitiikan kannustimista (2013–2018)

Työn laji: Maisterintutkielma

Kuukausi ja vuosi: Lokakuu 2021

Sivumäärä: 99 + 1

Avainsanat: aktiivinen työvoimapolitiikka, aktivointi, kannustin, hyvinvointivaltio, hyvinvointivaltioregimi, konvergenssi

Ohjaaja: Turo Virtanen

Säilytyspaikka: Helsingin yliopiston kirjasto

Tiivistelmä:

Viimeisten vuosikymmenien aikana aktiivisesta työvoimapolitiikasta on tullut tärkeä vertailevan hyvinvointivaltiotutkimuksen kysymys, kun kehittyneet hyvinvointivaltiot ovat toteuttaneet yhä enemmän reformeja työllisyyden kohentamiseksi. Siinä missä suuressa osassa tätä tutkimusta hyvinvointivaltioiden korostetaan kehittyvän kohti uusliberaalia aktivointityyliä, osoitetaan tässä tutkimuksessa kolmen hyvinvointimallien ideaalityyppeinä pidetyn tapauksen lähentyneen sosiaalidemokraattista aktivointilogiikkaa. Tutkimus rinnastuu teoreettisesti kahteen hyvinvointivaltioiden dynamiikkaa eri tavoin selittävään kirjallisuushaaraan. Näistä ensimmäisessä hyvinvointivaltioiden politiikkojen katsotaan säilyvän toisistaan erottuvina, koska niiden kehitystä ohjaa polkuriippuvuus ja muut hyvinvointivaltioiden vakautta aiheuttavat mekanismit. Toisen näkökulman mukaan näiden polkujen ja mekanismien merkitys on heikentynyt eri valtioille yhteisten haasteiden ja ylikansallisen poliittisen yhteistyön myötä. Tästä syystä eri maiden politiikkojen välisten erojen tulisi kaventua eli konvergoitua. Näitä oletuksia testataan tässä tutkimuksessa vertailemalla Ruotsin, Saksan ja Yhdistyneen kuningaskunnan aktiivisia työvoimapolitiikkoja vuosina 2013–2018 keskittyen niissä hyödynnettyihin aktivoinnin kannustimiin.

Analyysi perustuu laadullisen LABREF-tietokannan aineistoon tapausmaiden toteuttamasta 41:stä aktiivisen työvoimapolitiikan reformista, jotka koodattiin kahdeksaan kannustinkategoriaan. Näitä kannustimia vertaillaan niin kutsuttua parilähestymistapaa hyödyntämällä sen määrittämiseksi, onko niiden käytössä havaittavissa maiden välisten erojen jatkumista, eriytymistä tai kaventumista. Kannustimien vertailussa tarkastellaan kahta ulottuvuutta: niiden läsnäoloa sekä lukumäärää.

Tutkimuksen tulosten perusteella kaikki tapausmaat ovat hyödyntäneet pääosin kannustimia, jotka ovat linjassa niiden hyvinvointivaltiomallien perinnön kanssa. Tähän on kuitenkin merkittäviä poikkeuksia. Sekä Saksan että Yhdistyneen kuningaskunnan politiikoissa on hyödynnetty huomattavasti inhimillisen pääoman kehittämiseen tähtääviä kannustimia, jotka ovat linjassa sosiaalidemokraattisen aktivointilogiikan kanssa. Tapausmaiden välillä onkin havaittavissa osittaista konvergenssia kohti tätä kannustintyyppiä. Tapausmaiden toteuttamissa politiikoissa merkittävässä osassa ovat myös sekä työmarkkinoiden kysyntä- että tarjontapuoleen kohdistuvat kannustimet. Angloamerikkalaisista maista tutut työnhaun velvoittavuutta ja sanktioita kasvattavat kannustimet ovat sen sijaan merkittävässä osassa ainoastaan Yhdistyneen kuningaskunnan reformeissa, eikä niiden kasvavalle merkitykselle muodostu tukea tämän tutkimuksen viitekehityksessä. Kokonaisuutena tarkasteltuna tutkimuksessa ei löydetä viitteitä myöskään tapausmaiden kannustimien välisten erojen laaja-alaisesta kasvamisesta tai kaventumisesta, vaikka yksittäisten kannustimien kohdalla tällaisia kehityksiä esiintyy.

SISÄLLYS

1	Johdanto.....	1
2	Teoreettinen viitekehys.....	5
2.1	Hyvinvointivaltioiden modernisaatio.....	5
2.2	Diversiteettiteesi.....	7
2.2.1	Hyvinvointivaltioiden vanha politiikka	8
2.2.2	Hyvinvointivaltioiden uusi politiikka	13
2.3	Konvergenssiteesi	15
2.3.1	Globalisaatio	19
2.3.2	Ylikansallinen poliittinen yhteistyö ja oppiminen	20
2.3.3	Kansalliset paineet	22
2.4	Hyvinvointivaltiotutkimuksen riippuva muuttuja.....	23
2.4.1	Hyvinvointivaltion käsitteellistäminen	25
2.4.2	Aktivointiparadigma	27
2.4.3	Aktiivisen työvoimapolitiikan käsitteellistäminen ja operationalisointi.....	29
2.5	Aktivoinnin kannustintypologia.....	34
2.6	Yhteenvedo teoreettisesta viitekehuksesta ja tutkielman hypoteesit	38
2.6.1	Diversiteettihypoteesi.....	39
2.6.2	Konvergenssihypoteesi	42
3	Metodologia	46
3.1	Vertaileva tutkimus	46
3.1.1	Tapausten valintaa koskevat periaatteet.....	48
3.1.2	Tarkastelujakson valintaa koskevat periaatteet	51
3.2	Tapausten ja tarkastelujakson valinta	52
3.3	Aineisto	56
3.4	Menetelmät.....	59
4	Tulokset.....	64
4.1	Aktivoinnin kannustimien yleiset kehityskulut.....	64
4.2	Aktivoinnin kannustimien divergenssi ja konvergenssi.....	71
5	Johtopäätökset.....	77
5.1	Aktivoinnin kannustimien yhteys hyvinvointiregiimeihin	78
5.2	Inhimillisen pääoman kasvattamisen keskeisyys tapausmaiden aktivoinnissa.....	80
5.3	Kannustimien jakautuminen työmarkkinoiden kysyntä- ja tarjontapuoleen.....	82
5.4	Kannustimien divergenssi ja konvergenssi	83
5.5	Tutkimuksen rajoitteet sekä yleistettävyys	85
6	Päätäntö	88

Lähteet.....	89
Liitteet	99
Liite 1. Tapausmaiden toteuttamat reformit ja niissä hyödynnetyt kannustimet	99

1 Johdanto

Teknologinen kehitys, talouden ja kulttuurien globalisaatio sekä demografiset ja geopolitiikassa tapahtuneet muutokset ovat vaikuttaneet merkittävästi hyvinvointivaltioiden toimintaympäristöön viimeisen neljän vuosikymmenen aikana (Esping-Andersen 2002; Hemerijck 2013; Kautto 2001; Kautto ja Kvist 2002; Taylor-Gooby, Leruth ja Chung 2017a). Tässä muuttuneessa kontekstissa hyvinvointivaltiot ovat haastavassa tilanteessa niiden kohdatessa lukuisia haasteita, jotka luovat paineita niiden reformoinnille. Tilannetta hankaloittaa se, että tarvittavien muutosten tekemisestä ja olemassa olevien hyvinvointijärjestelmien ylläpitämisestä on tullut yhä hankalampaa. Kyse on ennen kaikkea siitä, etteivät nykymuotoiset hyvinvointijärjestelmät sovellu sosiaalisten riskien hallintaan nykyajassa, koska ne suunniteltiin vastaamaan erilaisia haasteita (Esping-Andersen 2002; Hemerijck 2013, 4; Pierson 2001c; Taylor-Gooby 2004, 5). Vallitsevassa kontekstissa hyvinvointivaltioita kuormittaakin niiden palveluihin liittyvien kustannusten kasvaminen, samalla kun näiden menojen kattamiseen varatut resurssit vähenevät. Merkittävä ongelman piirre on sekin, että hyvinvointivaltioiden mahdollisuudet vaikuttaa näihin kehityskuluihin heikkenevät.

Uudistamispaineita hyvinvointivaltioille aiheuttavat etenkin niiden menopaineiden kasvu yhdessä niiden tulopohjan heikkenemisen kanssa. Talouspaineita hyvinvointivaltioille koituu niiden sosiaalipoliittisten ohjelmien kustannusten kumuloitumisesta demografisten muutosten sekä uudenlaisten sosiaalisten riskien¹ esiintulon seurauksena (Hemerijck 2013, 4; Taylor-Gooby 2005, 1–28). Väestön ikääntyminen kasvattaa eläkejärjestelmiin kohdistuvaa kuormitusta sekä lisää tarvetta hoivapalveluille, samalla kun muuttuneet perhe- ja sukupuolimallit luovat uudenlaisia sosiaaliohjelmiin liittyviä tarpeita (Esping-Andersen 2002; Hemerijck 2013, 4). Tätä kehitystä täydentää hyvinvointivaltioiden tulopohjan heikentyminen hitaan taloudellisen kasvun, tuottavuuden heikkenemisen sekä muiden globalisaation asettamien haasteiden seurauksena. Hyvinvointivaltioiden mahdollisuudet esimerkiksi korkeiden verojen keräämiseen sekä omiin talouksiinsa vaikuttamiseen ovat hankaloituneet oleellisesti tässä taloudellisten keskinäisriippuvuuksien kontekstissa, jossa ne joutuvat kamppailemaan kilpailuasemasta muiden valtioiden kanssa (Esping-Andersen 2002, 14; Hemerijck 2013, 1–28). Kun yhtälöön lisätään hyvinvointivaltioiden poliittisessa kontekstissa tapahtuneet muutokset (ks. esim. Hemerijck 2013, 1–16; Jensen ja Wenzelburger 2020, 2; Pierson 2001, 411), jotka ovat muiden tekijöiden ohella

¹Rakennemuutos teollisesta jälkiteolliseen (palvelu)yhteiskuntaan on nostanut perinteisten sosiaalisten riskien (kuten sairauten, työttömyyteen ja vanhuuteen liittyvien riskien) rinnalle uudenlaisia sosiaalisia riskejä, kuten pitkäaikaistyöttömyyden, yksinhuoltajuuden sekä koulutuksen puuttumisen (Häusermann 2012; Taylor-Gooby 2004, 2–4; ks. myös Havakka 2018).

johtaneet kansallisen poliittisen pelivaran pienentymiseen, voidaan hyvinvointivaltioiden todeta olevan vähintäänkin haastavassa tilanteessa.

Tätä taustaa vasten nykymuotoisen hyvinvointirakennelman elinkelpoisuutta on kyseenalaistettu laajasti läpi Eurooppaa – yhtäältä sen vuoksi, koska nykymuotoisen systeemin säilyttäminen on haastavaa ja toisaalta siksi, koska sen katsotaan olevan vanhentunut ja kykenemätön vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin (Esping-Andersen 2002, 4; ks. myös Pierson 2001, 102). Useimmissa hyvinvointivaltioissa onkin toteutettu mittavia reformeja (esim. Hemerijck 2013; Schludi 2005, 9; Taylor-Gooby 2005), joista on tullut myös hyvinvointivaltiotutkimuksen keskeinen aihe (Green-Pedersen 2007, 13). Tärkeä ja toistaiseksi avoimeksi jäänyt kysymys tässä tutkimuskentässä liittyy siihen, miten yllä kuvatut haasteet ja niihin vastauksena toteutetut reformit ovat vaikuttaneet eri hyvinvointivaltioita yhdistäviin ja erottaviin tekijöihin (Freicks, Höppner ja Och 2020, 227; Kautto ja Kvist 2002, 190; Weishaupt 2011, 24).

Tämän epäselvyyden taustalla on hyvinvointivaltiotutkimuksen teoreettinen kahtiajako sen kahden pääsuuntauksen välillä. Ensimmäisessä lähestymistavassa hyvinvointivaltioiden välisten erojen nähdään kaventuvan niiden kohtaamien samankaltaisten haasteiden ja ylikansallisen poliittisen yhteistyön seurauksesta – lopulta johtaen hyvinvointivaltioiden politiikkojen samankaltaistumiseen eli konvergoitumiseen. Toinen lähestymistapa vuorostaan olettaa hyvinvointivaltioiden pysyvän erilaisina, koska niiden ajatellaan seuraavan niiden hyvinvointivaltiotyypeille ominaisia kehityssuuntia. Koska näiden molempien lähestymistapojen tueksi on sekä vakuuttavia teoreettisia argumentteja että empiiristä näyttöä, ovat kysymykset hyvinvointivaltioiden muutoksen suunnasta ja sen taustalla vaikuttavista voimista jääneet ratkaisematta (Achterberg ja Yerkes 2009; Häusermann 2012; Kautto ja Kvist 2002; Obinger, Schmitt ja Starke 2013).

Nämä ristiriitaiset käsitykset hyvinvointivaltioiden reformien suunnasta ovat näkyvästi läsnä työvoimapolitiikkaa koskevassa tutkimuksessa, jossa huomio on OECD-maissa siirtynyt viimeisen kolmen vuosikymmenen aikana työmarkkinoiden kysyntäpuolen ratkaisuihin kohti työvoiman tarjontaan liittyviä tekijöitä (Aurich 2011; Bonoli 2010, 2011; Clasen ja Clegg 2006; Dingeldey 2007; Esping-Andersen 2002; Lødemel ja Moreira 2014). Tämän siirtymän taustalla on muutos työttömyyden syiden paikantamisessa, eli siinä mistä työttömyyden on katsottu johtuvan. Aikaisemmassa vaiheessa työttömyyden katsottiin syntyvän työmarkkinoiden kysyntäpuolen ongelmista, joita pyrittiin niin ikään ratkaisemaan kysyntäpuoleen kohdistetuilla toimilla (Weishaupt 2011, 195–196). Aiempaa korkeammalle tasolle jääneen työttömyyden myötä tämä diagnoosi sai uuden muotoilun, jossa työttömyyden lähteiksi tunnistettiin rakenteelliset sekä yksilölliset tekijät (Weishaupt 2011, 195–196). Tässä uudessa käsityksessä työmarkkinoiden sekä hyvinvointivaltioiden instituutioiden on katsottu aiheuttavan ongelmia yhtäältä markkinoiden vapaalle toiminnalle sekä

toisaalta heikentävän² työntekijöiden taitoja, muuttaen työttömyyden luonnetta rakenteelliseksi (Näätänen 2018, 88; Sihto 2018, 80). Niinpä työvoimapolitiittinen huomio on siirtynyt kohti tarjontapuolen strategioita, joilla pyritään yhtäältä välttämään näitä ongelmia ja toisaalta takaamaan talouskasvun edellytykset tehokkaan työvoiman tarjonnan kautta (Sihto 2018, 80).

Tämän suunnanmuutoksen myötä OECD-maiden työttömyyden vastaisessa kamppailussa on korostunut työvoiman ”aktivointi” eli työttömyysturvan (passiivisen työvoimapolitiikan) aiempaa tiiviimpi yhdistäminen työntekoon liittyviin velvoitteisiin (Aurich 2011; Clasen, Clegg ja Kvist 2012; Dingeldey 2007; Knotz 2018; Lodemel ja Moreira 2014; Pascual ja Magnusson 2007). Avoimeksi kysymykseksi tutkimuksessa on kuitenkin jäänyt se, onko näiden aktivointiin liittyvien käytäntöjen leviäminen johtanut eri maiden politiikan konvergoitumiseen vai ovatko hyvinvointivaltiot pikemminkin seuranneet niille tyypillisiä kehityksen profiileja. Siinä missä osa tutkijoista löytää näistä ohjelmista samanlaisten politiikkaideoiden, paineiden ja ylikansallisen hallinnan aiheuttamaa konvergenssia (Eichhorst ja Konle-Seidl 2008; Schmitt ja Starke 2011; Van Vliet 2010; Weishaupt 2011), painottavat toiset hyvinvointivaltioiden välisen diversiteetin jatkuvan niiden aiempien politiikka-asetelmien perusteella (Barbier ja Ludwig-Mayerhofer 2004; Bonoli 2010; Pascual ja Magnusson 2007).

Nämä aktivointipolitiikan kehityksen suuntaa koskevat erimielisyydet tarjoavat erinomaisen ikkunan hyvinvointivaltiokirjallisuuden teoreettisen kahtiajaon tarkasteluun. Tämän perusteella tässä tutkimuksessa vertaillaan kolmeen erilaiseen hyvinvointiregiimiin lukeutuvan valtion (Ruotsin, Saksan ja Yhdistyneen kuningaskunnan) aktiivista työvoimapolitiikkaa vuosina 2013–2018. Tutkimusintressinä on tarkemmin näiden maiden aktiivisten työvoimapolitiikkojen konvergenssin ja divergenssin arvioiminen niiden politiikkainstrumenttien näkökulmasta, jotka on käsitteellistetty aktivoinnin kannustimiksi. Tämä politiikkainstrumentteihin keskittyvä lähestymistapa omaksutaan siksi, koska tutkimuksessa on osoitettu, että politiikat sisältävät lukuisia eri ulottuvuuksia, joihin liittyvät muutokset voivat poiketa merkittävästi toisistaan (Capano 2009; Hall 1993; Seeliger 1996). Tämä näkökulma on kuitenkin sivuutettu suurimmassa osassa alan tutkimuksia, joissa näitä muutoksia tarkastellaan ainoastaan niiden lopputulemien näkökulmasta (Clasen ja Siegel 2007; Dinan 2019; Green-Pedersen 2004). Niinpä näiden politiikkojen instrumentteihin keskittymällä on mahdollista havaita sellaisia muutoksia, jotka eivät ole tulleet ilmi tavanomaisinta lähestymistapaa

² Tällä viitataan *hystereesi*-ilmiöön eli tilanteeseen, jossa työttömyys aiheuttaa työttömyyttä (Sihto 2001, 699). Näin saattaa tapahtua esimerkiksi silloin, kun ihminen on pitkään työttömänä, minkä seurauksena hänen työntekoon liittyvät kykynsä heikentyvät. Tämän ilmiön kielteisten vaikutusten minimointi korostui 1990-luvulla OECD:n aktiivisen työvoimapolitiikan uudistetussa strategiassa (Näätänen 2018, 88; Sihto 2001, 698–699, 2018, 81).

hyödyntävissä tutkimuksissa. Näiden tekijöiden arvioimiseksi tässä tutkielmassa asetetaan seuraavat tutkimuskysymykset:

- 1. Millaisia aktivoinnin kannustimia Ruotsi, Saksa ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat hyödyntäneet niiden aktiivisen työvoimapolitiikan reformeissa vuosien 2013–2018 välisenä aikana?*
- 2. Onko kannustimissa havaittavissa maiden välistä divergenssiä ja jos on, niin missä määrin?*
- 3. Onko kannustimissa havaittavissa maiden välistä konvergenssiä ja jos on, niin missä määrin?*

Näihin kysymyksiin vastaamalla tässä tutkimuksessa tuotetaan empiriaan pohjautuva esitys siitä, kuvastaako analysoitavien tapausten reformeja konvergenssi vai diversiteetti niiden hyödyntämien politiikkainstrumenttien näkökulmasta. Koska vertailtavat tapaukset edustavat toisistaan poikkeavia hyvinvointiregiimejä (konservatiivista, sosiaalidemokraattista ja liberaalia), voidaan niiden tämän teoreettisen lähestymistavan mukaan olettaa omaksuneen erilaisia instrumentteja. Tätä näkökulmaa vastakkain asettuvat konvergenssia korostavat argumentit, joiden pohjalta eri maiden politiikkaratkaisuihin voidaan olettaa löytyvän yhteisiä piirteitä ja konvergoitumista.

Näihin teemoihin paneudutaan seuraavassa järjestyksessä. Toisessa, teoreettista viitekehystä käsittelevässä luvussa käydään läpi hyvinvointivaltioiden modernisaatiota käsitteleviä teorioita, joista kiinnitetään huomiota kahteen eri kirjallisuushaaraan: niin kutsuttuihin divergenssi- ja konvergenssiteeseihin. Tämän jälkeen tarkastellaan tutkimuskentän keskeisimpiä metodologisia kysymyksiä sekä taustoitetaan aktiivisen työvoimapolitiikan relevanssi hyvinvointivaltiotieteissä. Seuraavassa alaluvussa esitetään se, miten tässä tutkimuksessa operationalisoidaan aktiiviset työvoimapolitiikat. Viimeisessä teoreettiseen viitekehykseen lukeutuvassa alaluvussa tiivistetään edelliset osiot, minkä jälkeen niiden pohjalta johdetaan tutkimuksessa testattavat hypoteesit. Kolmannessa luvussa tarkastellaan tutkielman metodologisia valintoja. Tämä käsittää tutkielman ohjaavan strategian kuvaamisen sekä sen pohjalta tehtävän tapausten ja tarkastelujakson valinnan. Tässä luvussa kuvataan myös käytetyt menetelmät sekä aineisto. Neljännessä luvussa esitetään tutkimuksen tulokset, joihin liittyvät johtopäätökset kuvataan viidennessä luvussa. Viimeisessä eli kuudennessa luvussa esitetään tutkimuksen päätelmät.

2 Teorettinen viitekehys

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan sitä, millaisia politiikkainstrumentteja kolme erilaiseen hyvinvointiregiimiin lukeutuvaa valtiota ovat hyödyntäneet niiden aktiivisen työvoimapolitiikan reformeissa. Tarkemmin ottaen huomio on siinä, kuvastaako eri tapausten instrumenttien käyttöä divergenssi vai konvergenssi. Näiden kysymysten taustoittamiseksi tässä luvussa tarkastellaan hyvinvointivaltioiden mukautumisen kehitystä sekä tapaa, jolla politiikkareformit vaikuttavat hyvinvointivaltioiden välillä oleviin eroihin ja yhtäläisyyksiin. Näiden aihepiirien tarkastelu on vertailevan hyvinvointivaltiotutkimuksen ytimessä, jossa pyritään tutkimaan hyvinvointivaltioiden kehitykseen liittyviä säännönmukaisuuksia ja eroja sekä näiden determinantteja (Freicks, Höppner ja Och 2020, 227; May 2016, 455; Pierson 2000).

Vaikka tämä tutkimuskenttä pohjautuu empiriaan, pyritään siinä teoreettisen ymmärryksen kasvattamiseen sekä yleistysten muodostamiseen (Kautto 2001, 9). Tämän perinteen mukaisesti teoria on tärkeässä asemassa myös tätä tutkimusta, jolla pyritään tuottamaan tietoa edellä mainittujen kysymysten tulkintaan. Näitä teoreettisia lähtökohtia avataan tarkemmin tässä luvussa, jossa tarkastellaan sitä, miten hyvinvointivaltiotutkimuksen keskeiset teoreettiset suuntaukset ovat käsitelleet hyvinvointivaltioiden dynamiikkaa.

2.1 Hyvinvointivaltioiden modernisaatio

Hyvinvointivaltio muodostaa laaja-alaisen kokonaisuuden, joka voidaan käsittää eri tavoin sen kehityksen eri vaiheissa. Hyvinvointivaltioiden modernisoitumisen aikana sitä koskeva tutkimus onkin keskittynyt hyvinvointivaltioiden eri osa-alueisiin ja piirteisiin (ks. esim. Häusermann 2018; Lalioti 2020; Myles ja Quadagno 2002). Tästä tutkimuksesta erotellaan tyypillisesti kaksi ”luonteeltaan ja poliitikaltaan” erilaista vaihetta (Julkunen 2017, 104), jotka kuvastavat muutoksia yhtäältä hyvinvointivaltioiden tutkimuksen painotuksissa ja toisaalta itse hyvinvointivaltioiden sisällössä (May 2016, 455).

Näistä vaiheista ensimmäinen on hyvinvointivaltioiden ”kulta-ajaksi”³ kutsuttu toisen maailmansodan jälkeinen ajanjakso, jolloin tutkimuksessa keskityttiin hyvinvointivaltioiden alkuperään ja laajentumiseen (Myles ja Quadagno 2002, 34–35). Tutkimuksen toinen vaihe paikantuu

³ Kulta-ajalla viitataan toisen maailmansodan jälkeiseen jälleenrakentamisen ja laajentumisen aikakauteen, johon on liitetty käsityksiä sosiaalisesta edistyksestä (Julkunen 2017, 42–43). Tämä myytti on kuitenkin erittäin kiistanalainen (ks. Esping-Andersen 1999, 1; ja laajemmin: Wincott 2013) ja tässä yhteydessä sillä viitataan ainoastaan ajanjaksoon, liittämättä siihen mitään normatiivisia käsityksiä.

1970-luvulle, mihin mennessä hyvinvointivaltiot saavuttivat ”kypsyytensä” (*maturity*)⁴ (Myles ja Quadagno 2002, 34–35). Tästä lähtien tutkimuksen painopiste on siirtynyt hyvinvointivaltioiden kasvun pysähtymisen syiden sekä niiden kohtaamien moninaisten haasteiden tarkasteluun.

Tämän toisen vaiheen käynnisti 1970-luvun ensimmäinen öljykriisi, joka merkitsi hyvinvointivaltioiden ”kulta-ajan” ja niiden laajentumisen loppumisen alkamista (Horn ja Shore 2021, 93). Tämä heijastui 1970–1980-lukujen aikaisessa tutkimuksissa lukuisina puheenvuoroina, joissa ennakoitiin hyvinvointivaltioiden alasajoa niiden kohtaamien haasteiden, kuten työttömyyden kasvun, talouskasvun heikentymisen ja muiden budjettivajetta kasvattavien tekijöiden seurauksena (Julkunen 2017, 49; Kautto ja Kvist 2002, 190). 1990-luvulle tultaessa nämä näkemykset osoittautuivat kuitenkin laajalti ylimitoitetuiksi, koska hyvinvointivaltiot paljastuivat yllättävän vastustuskykyisiksi yllä kuvattuihin paineisiin nähden (Brooks ja Manza 2006; Pierson 1996, 2001d).

Viime vuosikymmeninä hyvinvointivaltioita käsittelevässä kirjallisuudessa onkin keskitytty tähän hyvinvointivaltioiden huomattavaan vastustuskykyyn sekä siihen, miten ne mukautuvat niiden uudenlaiseen toimintaympäristöön ja sen myötä tuleviin uudentyyppisiin haasteisiin (Van Kersbergen 2002; Lalioti 2020; May 2016). Tämän tutkimuksen agendalla ovatkin kysymykset siitä, miten hyvinvointivaltiot muuttuvat, mihin suuntaan ja mitkä voimat ovat tämän muutoksen taustalla. Hyvinvointivaltioiden kehitystä kuvaavat teoriasuuntaukset voidaan jakaa karkeasti kahteen⁵ eri lähestymistapaan sen perusteella, millaisia vastauksia ne tarjoavat edellä mainittuihin kysymyksiin.

Näistä lähestymistavoista ensimmäinen olettaa, että viime vuosikymmenien aikana toteutetut reformit ovat johtaneet hyvinvointivaltioiden välisten erojen pienentymiseen eli konvergoitumiseen. Toinen lähestymistapa asettuu vastakkain näiden näkemysten kanssa sen odottaessa, että eri hyvinvointivaltiot reagoivat niiden kohtaamiin paineisiin niiden hyvinvointivaltiotyypille ominaisella tavalla.

Seuraavissa luvuissa tarkastellaan näitä kahta hyvinvointivaltioiden dynamiikkaa eri tavoin selittävää lähestymistapaa ja kuvataan niiden keskeisiä teoreettisia lähtökohtia ja oletuksia. Tämän pohjalta muodostetaan tutkielman hypoteesit siitä, millaisia politiikkamuutoksia teorioiden pohjalta voidaan odottaa.

⁴ ”Kypsymisellä” tarkoitetaan hyvinvointivaltioiden yhteiskuntapoliittisten sitoumusten kumuloitumista ja institutionalisoitumista, joiden seurauksena hyvinvointivaltioissa on kasvava paine hillitä menoja (Julkunen 2001, 368). Hyvinvointivaltioiden alkuvaiheen tutkimuksissa katsottiin, että hyvinvointivaltioiden historiallista kehitystä kuvastaa laajentumisvaihe, mitä seuraa ”kypsyiden” saavuttaminen tai kääntyminen kohti karsintaa (Kvist 2007, 200).

⁵ Eri teoriahaarojen jaottelu ainoastaan kahteen eri perspektiiviin on luonnollisesti yleistys, ja näiden kahden lähestymistavan sisään lukeutuissa teorioissa on paljon heterogeenisyyttä. Tässä voitaisiinkin tunnistaa myös kolmas lähestymistapa (*beyond continuity*) (Streeck ja Thelen 2005), jossa pyritään yhdistämään instituutioiden jatkuvuuden sekä muutosten selittäminen (ks. esim. Julkunen 2017, 90–91; Taylor-Gooby, Leruth ja Chung 2017, 17–18). Tämä kaksiosainen jaottelu heijastaa kuitenkin tutkimuksen tyypillisiä konventioita.

2.2 Diversiteettiteesi

Hyvinvointivaltioiden välisten erojen jatkuvuutta (tai jopa eriytymistä) painottavat lähestymistavat korostavat institutionaalisten ja poliittisten tekijöiden merkitystä hyvinvointivaltioiden dynamiikan kannalta (Kautto ja Kvist 2002, 190; Weishaupt 2011, 22). Näiden lähestymistapojen keskiössä on ajatus siitä, että on olemassa laadullisesti erilaisia hyvinvointivaltioita, jotka poikkeavat toisistaan niiden taloudellisissa sekä yhteiskunnallisissa rakenteissa ja hyvinvointipolitiikkojen suunnittelussa (Kautto 2001, 11). Nämä hyvinvointivaltioiden erilaiset rakenteet ovat syntyneet erilaisten intressikamppailuiden tuloksena, mihin eri maiden kansallisella kontekstilla (kuten yhteiskunnallisilla rakenteilla, perinteillä sekä niiden historiallisilla ja poliittisilla prosesseilla) on ollut merkittävä vaikutus (Esping-Andersen 1990, 20–21). Diversiteettiä painottavien lähestymistapojen mukaan eri hyvinvointivaltioille onkin muodostunut niille tyypillinen kehityksen profiili, joka varmistaa sen, että hyvinvointivaltiot kehittyvät jatkossakin tälle profiilille ominaisella tavalla (Esping-Andersen 1999, 173; Pierson 2001c, 82). Niinpä eri hyvinvointivaltioiden ei voida olettaa reagoivan samalla tapaa niiden kohtaamiin haasteisiin, koska näistä haasteista muodostuu aina kullekin hyvinvointivaltiolle tyypillisiä haasteita niiden suodattuessa kansallisten perinteiden, politiikan ja instituutioiden lävitse (Kautto ja Kvist 2002, 196). Diversiteettiä painottavissa lähestymistavoissa korostetaan polkuriippuvuuden, kansallisen politiikan sekä ongelmien maakeskeisyyden merkitystä hyvinvointivaltioiden välisten erojen jatkumisen kannalta (Starke, Obinger ja Castles 2008).

Nämä diversiteettiä painottavat lähestymistavat voidaan jakaa kahteen koulukuntaan: klassiseen ”vanha politiikka” -lähestymistapaan sekä viimeaikaisempaan ”hyvinvointivaltioiden uusi politiikka” -lähestymistapaan.⁶ Näistä ensin mainitussa keskitytään laajentuvien hyvinvointivaltioiden sekä niiden instituutioiden lähtökohtien selittämiseen intressien ja instituutioiden näkökulmasta. Näissä teorioissa korostetaan ajatusta siitä, että hyvinvointivaltioiden reaktiot niiden kohtaamiin ongelmiin välittyvät aina politiikan lävitse, minkä seurauksena eri maiden reaktioiden katsotaan olevan toisistaan poikkeavia (Starke, Obinger ja Castels 2008, 979). Hyvinvointivaltioiden uusi politiikka -lähestymistavassa keskitytään puolestaan

⁶ Tämä jaottelu perustuu eri tutkijoiden lähestymistapojen yhdistämiseen. Starke, Obinger ja Castels (2008) erottelevat diversiteettiä painottavat lähestymistavat kolmeen kategoriaan: ”vanha politiikka” (*old politics*), ”uusi politiikka” (*new politics*) ja ”kapitalismin muodot” -kirjallisuus (*varieties of capitalism*). Kautto (2001, 9–32) erottelee hyvinvointivaltion muutosta käsittelevät teoriat funktionaalsiin, institutionaalsiin ja poliittisiin lähestymistapoihin sekä tarkastelee erikseen ”uusi politiikka”-argumenttia sekä regiimiteoriaa. Weishaupt (2011, 38–42) tarkastelee hyvinvointivaltiotutkimuksen historiallisen institutionalismin perinteeseen lukeutuvia teoriasuuntauksia ja erottelee niistä kaksi keskeistä argumenttia: intresseihin pohjautuvat selitykset instituutioiden lähtökohdista ja instituutioihin pohjautuvat selitykset rakenteellisesta jatkuvuudesta.

hyvinvointivaltioiden mukautumisen selittämiseen ”jatkuvan niukkuuden” (*permanent austerity*) oloissa (Pierson 2001). Tässä teoriassa huomio on hyvinvointivaltioiden rakenteellisen jatkuvuuden selittämisessä institutionaalisten tekijöiden sekä politiikanteon uudenlaisen logiikan näkökulmasta.⁷

2.2.1 Hyvinvointivaltioiden vanha politiikka

Hyvinvointivaltioiden ”vanha politiikka” -lähestymistapa muodostuu niin kutsutusta regiimiteoriasta, jossa korostetaan ideologian, luokkapohjaisen mobilisaation sekä politiikan merkitystä hyvinvointivaltioiden diversiteetin selittämisessä (Kautto 2001, 5). Tämä teoria syntyi 1990-luvulla, jolloin Gøsta Esping-Andersen julkaisi hyvinvointivaltiotutkimusta perustavanlaatuisesti muokanneen teoriansa hyvinvointikapitalismin kolmesta maailmasta.

Kehittämällään teorialla Esping-Andersen pyrki vastaamaan tutkimuskentän aliteoretisointiin määrittämällä uudelleen sen, mitä hyvinvointivaltioihin liittyviä ulottuvuuksia tutkimuksissa tulisi tarkastella. Teorian lähtökohtana oli kanta siitä, että aiempi tutkimus oli epäonnistunut hyvinvointivaltioiden olemuksen kuvaamisessa, koska siinä hyvinvointivaltioiden toimintalogiikka hahmotettiin viimekädessä samanlaisena (Esping-Andersen 1990, 3–4). Tämä käsitys ilmentyi aiemman tutkimuksen tavassa vertailla hyvinvointivaltioita lineaarisesti eli sen perusteella, onko niissä verrokkeihinsa nähden enemmän tai vähemmän jotain tiettyä aspektia (kuten uudelleenjakoa, valtaa tai julkisia panostuksia) (Esping-Andersen 1990, 19, 106). Esping-Andersenin (1990, 3, 20–21, 26, 32, 106) mukaan tällaiset viitekehykset ovat ongelmallisia, koska hyvinvointivaltiot ovat todellisuudessa laadullisesti erilaisia. Niinpä hyvinvointivaltioiden kehitystä on mahdollista ymmärtää ainoastaan tarkastelemalla niille tyypillistä logiikkaa, joka vaihtelee hyvinvointivaltioiden välillä (1990, 1, 3, 21). Olemassa oleva teoretisointi oli siis puutteellista, koska siinä käsiteltiin tosiasiallisesti erilaisia hyvinvointivaltioita ikään kuin ne kehittyisivät samanlaista logiikkaa mukaillen.

Keskittymällä hyvinvointivaltioiden välisiin rakenteellisiin eroihin Esping-Andersen (1990, 26) argumentoi, että hyvinvointivaltioiden väliset erot ryhmittyvät kolmeen erilaiseen regiimityyppiin: liberaaliin, konservatiiviseen sekä sosiaalidemokraattiseen. Näiden regiimien keskeinen idea on siinä, että vaikka hyvinvointivaltioilla on niille uniikkeja piirteitä, on ne silti mahdollista tyypitellä empiirisesti (ja teoreettisesti) toisistaan selvästi poikkeaviin klustereihin (Kautto 2001, 18). Nämä regiimit toimivat niille tyypillisen logiikan mukaisesti ja niiden taustalla on erilaiset historialliset kehityskulut, joita heijastaa kullekin regiimille ominaiset normatiiviset puitteet, poliittiset liikkeet,

⁷ Näiden kahden kirjallisuushaaran eroavaisuuksiin ja niiden välisiin keskeisiin debatteihin liittyen, katso Green-Pedersen ja Haverland (2002).

luokkakamppailut, institutionaaliset järjestelyt sekä niille tyypillinen polkuriippuvuus (Seeleib-Kaiser ja Sowula 2020, 42). Esping-Andersenin tutkimuksen keskeisen sisältö muodostui näiden regimien ja niiden synnyn taustalla olevien syiden teoreettisesta muotoilusta. Tätä seurasi mittava empiirinen testi, jossa selvitettiin, muistuttavatko hyvinvointivaltiot todellisuudessa näitä ideaalityyppejä. Tutkimuksen tulokset osoittivat, että tämä pitää paikkansa: hyvinvointivaltiot on todella mahdollista tyypitellä toisistaan erottuviin regiimeihin.⁸

Esping-Andersenin esittämät⁹ hyvinvointiregiimit pohjautuvat kolmeen eri ulottuvuuteen (dekommodifikaatio, stratifikaatio ja julkisen ja yksityisen suhde hyvinvoinnin tuotannossa), jotka hän tunnisti hyvinvointivaltioiden keskeisimmiksi ulottuvuuksiksi. Näitä ulottuvuuksia Esping-Andersen analysoi tarkastelemalla hyvinvointivaltion ”kolmea merkittävintä” ohjelmaa eli eläkkeitä sekä sairauteen ja työttömyyteen liittyviä rahaetuksia (1990, 49).

Näistä ulottuvuuksista ensimmäisellä (dekommodifikaatio) viitataan siihen, missä määrin yksilöt voivat säilyttää elintasonsa markkinavoimista riippumatta. Tämä indikaattori kuvaa siis sitä, miten yksilöiden sosiaaliset oikeudet toteutuvat yhteiskunnassa (Esping-Andersen 1990, 3). Dekommodifikaation taso on korkea, mikäli kansalaisilla on mahdollisuus saada avokätisiä sosiaalietuuksia- ja palveluita, jotka mahdollistavat tietyn elintason ylläpitämisen ilman, että he joutuisivat myymään työvoimaansa markkinoille. Mitä dekommodifikoivampaa valtion sosiaalipolitiikka siis on, sitä enemmän kansalaisilla on autonomiaa.

Stratifikaatiolla viitataan puolestaan siihen, millainen vaikutus hyvinvointivaltion sosiaalipolitiikalla on yksilöiden ja ryhmien väliseen hierarkiaan ja statukseen (Esping-Andersen 1990, 55). Tämä indikaattori kuvaa siis sitä, miten yhteiskunta jakautuu eri sosiaaliluokkiin. Sekä stratifikaatiota että sosiaalisia oikeuksia muokkaa hyvinvointivaltioissa puolestaan markkinoiden sekä valtion yhdysside (kolmas ulottuvuus) eli se, millainen rooli valtiolla sekä markkinoilla on hyvinvoinnin tuotannossa (1990, 4).

Liberaalissa regiimissä kansalaiset hahmottuvat ensisijaisesti yksilöllisinä markkinatoimijoina, joita kannustetaan etsimään hyvinvointia markkinoilta (Myles ja Quadango 2002, 40). Tämän regiimin tunnuspiirteitä ovatkin sekä individualismin että markkinoiden ensisijaisuuden painottaminen. Näitä elementtejä valtio pyrkii edistämään joko aktiivisesti (yksityisiä

⁸ Esping-Andersen käytti teoriassaan (hyvinvointivaltio)regiimikäsitettä hyvinvointivaltioikäsitteen sijaan, koska hän halusi painottaa talouden sekä valtion monimutkaista ja yhteensovittunutta suhdetta (1990, 2). Aiemmissa teorioissa keskityttiin hänen mukaansa liikaa pelkäämään valtion rooliin, minkä vuoksi tämä laajempi käsite oli tarpeellinen (1990, 2). Myöhemmässä tuotannossaan Esping-Andersen (1999) korvasi hyvinvointivaltioregiimien käsitteen ”hyvinvointiregiimi”-käsitteellä, kuitenkin avaamalla käsitteiden painotukseen liittyviä eroja (ks. Wincott 2001).

⁹ Esping-Andersenin teoria hyvinvointikapitalismin kolmesta maailmasta pohjautuu Timussenin analyysiin valtioiden uudelleenjaon kapasiteetista sekä Marshallin ideaan sosiaalisesta kansalaisuudesta (Esping-Andersen 1990, 19–21, ks. myös Seeleib-Kaiser ja Sowula 2020, 41–42).

hyvinvointijärjestelmiä tukemalla) tai passiivisesti (tarjoamalla ehdollisia etuuksia ainoastaan niitä tarvitseville). Tässä mallissa suhtaudutaan täten vastahakoisesti markkinasuhteiden korvaamiseen sosiaalisilla oikeuksilla, minkä ohella regiimin perusturvaan liittyvät etuudet ovat usein vastikkeellisia ja tasoltaan matalia (Myles ja Quadango 2002, 40). Liberaalin regiimin sosiaalipolitiikan tehtävänä on täten vastata ainoastaan yhteiskunnan kaikista välttämättömyimpiin tarpeisiin, mitä ilmentää sen tulojen uudelleenjaon matala taso sekä kansalaisille tarjottujen sosiaalisten oikeuksien suppeus. Niinpä liberaalin regiimin dekommodifikaation taso on siis matala ja stratifikaation taso korkea (Arts ja Gellisen 2002, 141). Esimerkkeinä liberaaliin regiimiin kuuluvista maista ovat Yhdysvallat, Yhdistynyt kuningaskunta sekä Uusi-Seelanti.

Konservatiivisessa regiimissä on keskinkertainen dekommodifikaation taso. Tämä ilmenee liberaaliin malliin nähden laajempina kansalaisten sosiaalisina oikeuksina sekä markkinoiden pienempänä osuutena hyvinvoinnin tuotannossa. Etuudet ovat tässä mallissa myös suhteellisen ”anteliaita”, mutta painottavat enemmän perheen merkitystä sosiaalipalveluissa sekä miesten asemaa kotitalouksien toimeentulon turvaamisessa (Myles ja Quadango 2002, 40). Tämän regiimityypin kehitykseen on olennaisesti vaikuttanut sen katolisen sosiaalipolitiikan sekä korporatismien välinen suhde, jotka ovat vaikuttaneet sen stratifikaatiojärjestelmään kahdella tärkeällä tavalla. Ensimmäinen näistä piirteistä on se, että valtion väliintulo tässä mallissa rajoittuu ainoastaan tulojen ylläpitämiseen liittyviin etuuksiin, jotka ovat yhteydessä eri ammattiluokkiin. Tämä on historiallisesti heijastunut muun muassa naisten matalana työmarkkinaosallisuutena, koska heillä on keskeinen rooli perinteisten perhemallien ylläpitämisessä. Konservatiivisen regiimin toinen keskeinen piirre on sen subsidiareettiperiaate. Tällä tarkoitetaan sitä, että perheillä on keskeinen rooli jäsentensä hyvinvoinnin turvaamisessa ja valtio puuttuu asiaan vasta silloin, kun perheen kapasiteetti ei enää riitä sen turvaamisessa (Esping-Andersen 1990, 27; ks. myös Arts ja Gellisen 2002, 142). Esimerkkejä tähän regiimiin lukeutuvista maista ovat Saksa, Sveitsi, Ranska sekä Itävalta.

Sosiaalidemokraattisessa regiimissä dekommodifikaation taso on korkea ja sen stratifikaatiojärjestelmä pohjautuu sosiaalidemokraattisiin ihanteisiin yhteiskunnallisesta tasa-arvosta ja kansalaisten laajoista sosiaalisista oikeuksista (Arts ja Gellisen 2002, 142). Tämä heijastuu tämän regiimityypin anteliaissa sekä universaaleissa etuuksissa, joilla on vahva tuloja uudelleenjakava vaikutus. Sosiaalipolitiikka tässä regiimissä tähtääkin yksilöiden kapasiteetin maksimoimiseen, mitä ilmentävät laajat sosiaaliset oikeudet sekä yksityisten hyvinvointijärjestelyiden pieni rooli (kuten konservatiivisessa mallissa) (Myles ja Quadango 2002, 40). Tämä malli eroaa konservatiivisesta mallista siinä, että sosiaaliset oikeudet ovat universaaleja eivätkä hierarkkisia. Niinpä tässä regiimissä keskitytään erityisesti kansalaisten tasa-arvon kehittämiseen, eikä eri luokkien välisten erojen säilyttämiseen (kuten konservatiivisessa mallissa)

(Myles ja Quadango 2002, 40). Sosiaalidemokraattisen regiimin stratifikaation taso on siis matala ja sen sosiaalipolitiikkojen dekommodifikoiva potentiaali vastaavasti korkea. Tähän regiimiin lukeutuvia maita ovat Tanska, Ruotsi, Norja sekä (pienemmissä määrin) Suomi.

Näistä regiimeistä keskusteltaessa on tärkeää ymmärtää, ettei mikään maa vastaa niitä täysin todellisuudessa, koska ne ovat ideaalityyppejä (ks. Arts ja Gelissen 2002, 139; Aspalter 2019, 77–78; Esping-Andersen 1999, 86). Ideaalityypillä viitataan abstrakteihin malleihin, joita tutkijat käyttävät analyttisinä työkaluina erilaisten tapausten vertailemisessa. Näiden tyyppien avulla tutkijat määrittävät sen, mitä tapausten välisiä eroja tulisi pitää niihin liittyvissä vertailuissa merkityksellisinä (Kautto 2001, 44). Niinpä yksikään oikean maailman tapaus ei täytä ideaalityypin kaikkia piirteitä, vaan voi ainoastaan lähestyä niitä (Kautto 2001, 44; Ryner 2007, 65). Tämän vuoksi on aina olemassa tapauksia, joiden luokittelu näihin regiimeihin on epämääräisempää kuin toisten (Esping-Andersen 1990, 28–29, 1999, 86–88). Yksi hyvinvointivaltio ei täten myöskään määritä regiimiä (Esping-Andersen 1999, 86). Niinpä hyvinvointiregiimeihin liittyvää teoriaa ei voida hylätä tai torjua ainoastaan yhteen tapaukseen perustuen (Aspalter 2019, 77).

Esping-Andersenin regiimiteoriasta tuli julkaisunsa jälkeen erittäin suosittu ja se on säilyttänyt keskeisen aseman hyvinvointivaltiokirjallisuudessa (esim. Aspalter 2019; Emmenegger, Kvist, Marx ja Petersen 2015). Tämä teoria onkin toiminut pohjana lukuisille teoreettisille keskusteluille, empiirisille testeille ja hyvinvointivaltioiden lopputulemien selittämiseksi (Seeleib-Kaiser ja Sowula 2020, 42). Merkittävää asemastaan huolimatta sitä on kuitenkin myös kritisoitu useasta eri näkökulmasta (ks. näistä yhteenveto: Arts ja Gelissen 2002, 2010). Nämä kritiikit voidaan jakaa kolmeen eri kategoriaan: 1) metodologisiin ja teoreettisiin puutteisiin, 2) joidenkin maiden virheellisiin luokitteluihin sekä siihen, 3) onko olemassa enemmän kuin kolme regiimiä (Arts ja Gelissen 2002; Lalioti 2020, 24–25; Seeleib-Kaiser ja Sowula 2020, 43).

Alkuperäisen regiimiteorian merkittäväksi heikkoudeksi on usein tunnistettu se, ettei siinä huomioitu sukupuolen merkitystä hyvinvoinnin tuotannossa. Koska valtioiden harjoittama dekommodifikaatio on rajoittunut historiallisesti liki ainoastaan miespuolisiin työntekijöihin, Esping-Andersenin analyysi ei huomionnut teoriassaan lainkaan työmarkkinoiden ulkopuolella olevia naisia (Seeleib-Kaiser ja Sowula 2020, 43). Näiden seikkojen oikaisemiseksi regiimiteoriaan liittyvässä feministisessä kritiikissä on argumentoitu, että hyvinvointivaltioiden analyysissä tulisi huomioida myös hoivaverkostot (*care nexus*) ja täten noteerata myös palkaton työ (Seeleib-Kaiser ja Sowula 2020, 43). Tässä kritiikissä on lisäksi esitetty, että dekommodifikaation käsitteeseen tulisi sisällyttää myös henkilökohtaisen autonomian ulottuvuus (Seeleib-Kaiser ja Sowula 2020, 43). Tämän tekijän huomioiminen on nähty tärkeänä esimerkiksi poliittisen mobilisaation sekä osallistumisen

ymmärtämisen kannalta, koska niihin liittyvien sosiaalisten oikeuksien toteutumisessa saattaa olla sukupuoleen liittyviä eroja (Seeleib-Kaiser ja Sowula 2020, 43).

Esping-Andersen huomioi nämä sukupuoleen liittyvät kritiikit myöhemmässä tuotannossaan (1999, 47–72) ja vastasi niihin sisällyttämällä regiimiteoriaan defamilisaation sekä familisaation konseptit. Näistä ensimmäinen kuvaa sitä, missä määrin hyvinvointiregiimit vähentävät yksilöiden riippuvuutta heidän perheestään ja jälkimmäinen sitä, missä määrin ne osoittavat hyvinvointivelvoitteita perheille (Esping-Andersen 1999, 45). Näiden käsitteiden sisällyttäminen hyvinvointiregiimien tarkasteluun ei luonut Esping-Andersenin (1999, 73–74) analyysin mukaan tarvetta alkuperäisen regiimiklusteroinnin muuttamiseen. Alkuperäinen luokittelu pitää hänen mukaansa paikkansa myös siis silloin, kun nämä tekijät otetaan huomioon.

Toiseksi ongelmaksi regiimiteoriassa on tunnistettu sen keskittyminen ainoastaan hyvinvointivaltioiden rahaetuksiin. Tämä on nähty pulmallisena, koska analyysissä ei huomioitu hyvinvointipalveluita (kuten koulutusta, terveydenhuoltoa, asumista ja vanhuspalveluita). Koska hyvinvointivaltiot koostuvat myös muista komponenteista kuin rahaetuksista, tulisi kriitikoiden mielestä myös nämä tekijät huomioida (Seeleib-Kaiser ja Sowula 2020, 43–44). Näiden tekijöiden noteeraamiseksi tutkijat (esim. Jensen 2008; Kautto 2002) ovat argumentoineet, että hyvinvointivaltioihin kohdistuvissa analyyseissa tulisi keskittyä kokonaisten hyvinvointiregiimien sijaan tarkkarajaisempiin alueisiin (tai ainakin sisällyttää nämä palvelut osaksi niitä). Tämän ehdotuksen taustalla on etenkin se, että näiden kaikkien tekijöiden huomioiminen yhdessä tutkimuksessa on erittäin vaativaa.

Kolmas kritiikki liittyy hyvinvointiregiimien määrään. Useat tutkijat ovat ehdottaneet uusien ”maailmojen” lisäämistä regiimiluokitteluun (ks. Esping-Andersen 1999, 88–94; Seeleib-Kaiser ja Sowula 2020, 45–49).¹⁰ Esping-Andersen (1999, 88) on suhtautunut tähän nuivasti ja katsonut, että tämä heikentäisi teorian selitykseen liittyvää parsimoniaa, minkä seurauksena tutkimuksessa voitaisiin yhtä hyvin siirtyä yksittäisten maiden analysoimiseen.

Näistä kritiikeistä huolimatta regiimiteoria on säilyttänyt keskeisen aseman hyvinvointivaltiotutkimuksessa ja sitä koskeva arviointi on laajalti vahvistanut siihen liittyvän kolmen maailman mallin (Ferragina ja Seeleib-Kaiser 2011; ks. myös Saint-Arnaud ja Bernard 2003). Tämän lisäksi tutkijat ovat osoittaneet, että nämä kolme maailmaa ovat havaittavissa myös hyvinvointilopputulemia analysoimalla (Ferragina, Seeleib-Kaiser ja Spreckelsen 2015). Toiset tutkijat ovat kuitenkin myös löytäneet tähän malliin liittyviä poikkeamia (ks. Horn ja Shore 2021, 92; Van Vliet ja Kaeding 2007, 6), minkä vuoksi regiimien paikkansapitävyys on säilynyt keskeisenä

¹⁰ Tutkijat ovat ehdottaneet muun muassa Välimerellisen, Itä-Eurooppalaisen, Antipodealaisen ja Etelä-Aasialaisen regiimin lisäämistä teoriaan (ks. esim. Seeleib-Kaiser ja Sowula 2020, 45–49).

kiistelyn kohteena. Tästä regiimiteorian jatkuneesta relevanssista huolimatta ei kuitenkaan ole selkeää, että se pitäisi paikkansa myös tulevaisuudessa. Luokittelu ei ole oletusarvoisesti pysyvä, koska hyvinvointivaltiot muuttuvat jatkuvasti (ks. Hemerijck 2013).

2.2.2 Hyvinvointivaltioiden uusi politiikka

Hyvinvointivaltioiden uusi politiikka -lähestymistavassa korostetaan hyvinvointivaltion suhteellista vakautta, joka ei kuitenkaan paikannu poliittisiin valtaresursseihin tai ideologisiin orientaatioihin, vaan pikemminkin institutionaalisiin ”jäykkyyksiin” (*institutional stickiness*) sekä päätöksenteon uudenlaiseen logiikkaan (Starke, Obinger ja Castles 2008, 979; Varjonen, Kangas ja Niemelä 2019, 2). Tämän lähestymistavan lähtökohtana on ajatus siitä, että hyvinvointivaltioiden nykyinen päätöksentekoympäristö poikkeaa huomattavasti hyvinvointivaltioiden laajentumisen aikaisesta politiikasta, josta on siirrytty uuteen sopeuttamispolitiikkaan (*retrenchement*)¹¹ (Pierson 2001, 1–2).¹²

Politiikanteon uutta logiikkaa ohjaa pyrkimys välttää moitteita (*blame avoidance*), joka rajoittaa päättäjien pelivaraa tehdä hyvinvointivaltioihin kohdistuvia leikkauksia (Jensen ja Wenzelburger 2020, 2; Starke, Obinger ja Castles 2008, 980). Leikkausten tekeminen on vaikeaa tilanteessa, jossa hyvinvointivaltiota kohtaan oleva kannatus on edelleen suuri – niinpä hyvinvointivaltion laaja-alainen uudelleenmuotoilu kostautuisi päättäjille seuraavissa vaaleissa (Myles ja Pierson 2001, 320–323; Pierson 1996). Päättäjillä on läpi poliittisen akselin kuitenkin suuri paine toimeenpanna hyvinvointivaltioon kohdistuvia leikkauksia (Pierson 2001, 8). Tämä johtaa tilanteeseen, jossa poliitikot tasapainottelevat uudelleenvalinnan ja hyvinvointivaltion karsimiseen liittyvien paineiden välillä, minkä seurauksena hyvinvointivaltioon kohdistuvat muutokset ovat usein inkrementaalisia eli vähittäisiä (Jensen ja Wenzelburger 2020, 2). Radikaaleja muutoksia estävät toisaalta myös hyvinvointivaltioiden institutionaaliset ”veto-pisteet” sekä niiden olemassa olevat institutionaaliset asetelmat. Nämä tekijät aiheuttavat polkuriippuvuutta ja usein ”lukittavat” (*lock-in*) olemassa olevia järjestelyitä paikoilleen (Pierson 2001, 414). Tämän institutionaalisen jäykkyyden vuoksi hyvinvointivaltiot vastaavat niitä ympäröiviin karsintapaineisiin uudelleenjärjestelyllä ja mukautumisella laajamittaisten leikkausten sijaan (Kautto 2001, 26–27).

¹¹ Retrenchement-käsite on hankalasti suomennettavissa. Käsitteen taustasta ja sen mahdollisista suomenkielisistä vastineista on kirjoittanut muun muassa Julkunen (2017, 73–77).

¹² Uusi politiikka -teorian keskeisen väitteen mukaan hyvinvointivaltioiden dynamiikka ei seuraa samoja uria kuin ennen kahdesta syystä (Pierson 1996, 144). Ensimmäiseksi poliittisten päättäjien päämäärät ovat muuttuneet ”tunnustuksen hakemisesta” (*credit claming*) moitteiden välttämiseen, ja toiseksi hyvinvointivaltioiden kontekstissa on tapahtunut merkittäviä muutoksia (1996, 144). Koska perinteistä hyvinvointivaltiota ja niiden toimintoja kuvaavat teoriat eivät ota näitä muutoksia huomioon, tarvitaan uusi teoria uudesta politiikasta (Bonoli ja Natali 2012, 3).

Tätä lähestymistapaa edustavat tutkijat eivät siis odota hyvinvointivaltioiden radikaalia muutosta tai konvergenssia, vaan polkuriippuvia reformeja, joille muodon antaa kansalliset poliittiset ja institutionaaliset voimat (Myles ja Pierson 2001, 308). Hyvinvointivaltioiden politiikat seuraavat toisin sanoen niiden regiimille ominaista logiikkaa, koska hyvinvointivaltioiden olemassa olevat institutionaaliset konfiguraatiot lukittavat aiempia järjestelyitä paikoilleen (Kautto ja Kvist 2002, 196–197; Weishaupt 2011, 22). On tärkeää kuitenkin huomata, ettei polkuriippuvuus poissulje mahdollisuutta hyvinvointivaltioiden inkrementaalisesta muutoksesta – hyvinvointivaltiot kyllä muuttuvat, mutta vähittäin ja niiden aikaisempien asetelmien perusteella (Myles ja Pierson 2001).¹³

Hyvinvointivaltion uusi politiikka -teoria lähentelee regiimiteoriaa, jossa siinäkin korostetaan institutionaalisten konfiguraatioiden merkitystä hyvinvointivaltioiden lopputulemille (Kautto 2001, 28; Julkunen 2001, 370). Näissä molemmissa teorioissa omaksutaan myös ajatus erilleen kehittyneistä regiimeistä, joilla on omanlaisensa reformidynamiikat, ja joiden nähdään pysyvän jatkossakin toisistaan erottuvina (Julkunen 2001, 370). Uusi politiikka -teoria erottuu regiimiteoriasta sen keskittymisessä hyvinvointivaltioiden kasvun jälkeiseen jatkuvan niukkuuden (*permanent austerity*) aikaan, jossa hyvinvointivaltioiden kohtaamat konfliktit, reformiagendat ja dynamiikat poikkeavat regiimiteorian alkuperäisestä kontekstista. Uusi politiikka -teoriaa voikin tiettyssä mielessä pitää regiimiteorian päivittämisenä hyvinvointivaltioiden nykyaikaan (esim. Julkunen 2001, 371).¹⁴

¹³ Myles ja Pierson (2001, 308) painottavat, että muutoksia (jopa mittavia sellaisia) tapahtuu, minkä vuoksi meidän tulisi hylätä ”naiivin institutionalismin” käsitys, jossa painotetaan pysyvyyttä. Mylesin ja Piersonin teesi onkin, että muutosten suuntaan vaikuttaa keskeisesti menneisyydessä tehdyt ratkaisut, minkä takia ne eivät suuntaudu kohti yhtä ainutta määränpäättä (kuten konvergenssiteesi olettaa) (2001, 306–306). ”Naiivin” institutionalismin kritiikkiin liittyen, katso myös Pierson 1996 (152–155).

¹⁴ Erojakin näiden teorioiden välillä kyllä löytyy. Näistä keskeisin liittyy kysymykseen siitä, voidaanko hyvinvointivaltioiden laajentumisen selittämiseen keskittyviä teorioita hyödyntää nykyisessä ”takaisinpainamisen” kontekstissa. Siinä missä Esping-Andersen suhtautuu tähän myönteisesti, Pierson hylkää tämän näkemyksen ja argumentoi, että tarvitaan uusi teoria (Green-Pedersen ja Haverland 2002, 44). Nämä teoreetikot poikkeavat myös heidän näkemyksissään poliittisista vedenjakajista (*political cleavages*) ja niiden merkityksestä hyvinvointivaltioiden reformidynamiikassa. Siinä missä Esping-Andersen (1999) näkee polkuriippuvuuden ja ”mediaaniäänestäjän” estävän suuret politiikkamuutokset, Paul Pierson (2001, 432) suhtautuu näiden tekijöiden vaikutukseen paljon hillitymmin ja katsoo, etteivät ne estä tällaisten muutosten tapahtumista. Tämän asian yksityiskohtaisempaan käsittelyyn liittyen katso: Pierson (1996, 155).

2.3 Konvergenssiteesi¹⁵

Hyvinvointivaltiotieteiden toisessa laidassa suhtaudutaan kriittisesti hyvinvointivaltioiden laadullisten erojen säilyvyyttä koskevia argumentteja kohtaan. Tässä lähestymistavassa hyvinvointivaltioiden nähdään kehittyvän suhteellisen samanlaisia polkuja pitkin, koska ne kohtaavat samankaltaisia haasteita, joiden katsotaan edellyttävän yhteneväisiä ratkaisuja. Tämän kehityksen seurauksena hyvinvointivaltioiden välisten erojen odotetaan siis kaventuvan eli konvergoituvan.

Hyvinvointivaltioiden erojen jatkuvuutta ennustavien lähestymistapojen tavoin myös konvergenssia ennustavissa puheenvuoroissa on diversiteettiä (ks. Heichel, Pape ja Sommerer 2005; Plümper ja Schneider 2009). Eri lähestymistavoissa keskitytäänkin erilaisiin konvergenssia aiheuttaviin tekijöihin¹⁶, minkä vuoksi nämä lähestymistavat eivät muodosta yhtä teoriaa (Kautto 2001, 21; Kautto ja Kvist 2002; Starke, Obinger ja Castles 2008). Tämän ohella konvergenssista hyödynnetään erilaisia ja osittain päällekkäisiä käsitteitä¹⁷, mistä johtuen sitä käsittelevä kirjallisuus on osittain epäjohdonmukaista (Heichel, Pape ja Sommerer 2005; Plümper ja Schneider 2009).

Yleisellä tasolla konvergenssi voidaan kuitenkin ymmärtää prosessina, jossa maat (tai muut yksiköt) samankaltaistuvat (Schmitt ja Starke 2011, 120). Koska ”samankaltaistuminen” on kuitenkin varsin epämääräinen sekä subjektiivinen käsite, ovat tutkijat (esim. Bennett 1991; Knill 2005; O’Connor 2007; Seeliger 1996) korostaneet sen täsmällisemmän määrittelyn tärkeyttä. Eksaktimmat määrittelyt nähdäänkin välttämättöminä, jotta tähän ilmiöön liittyvää ymmärrystä voidaan laajentaa. Tältä pohjalta tässä esitetään kolme merkittävää täsmennystä konvergenssin käsitteeseen.

Ensimmäinen näistä koskee sitä, millä tasolla konvergenssia halutaan tarkastella. Tässä voidaan erottaa joko institutionaalisella (myös ”yhteiskunnallisella”) tai politiikkojen tasolla tapahtuva samankaltaistuminen (O’Connor 2007, 217; ks. myös Bennett 1991, 216–217). Tässä tutkielmassa keskitytään näistä jälkimmäiseen, joka voidaan määritellä ”minkä tahansa politiikkatoimien

¹⁵ Hyvinvointivaltiotutkimuksesta voidaan erottaa niin kutsuttu ”vanha” ja ”uusi” konvergenssiteesi (esim. Howlett 1994; Kautto 2001, 11–12; Montanari 2001). Näistä ensimmäinen liittyi hyvinvointivaltioiden laajentumista selittäviin funktionaaliin teorioihin, joiden mukaan hyvinvointivaltiot konvergoituvat sosiaalisen systeemin ylläpitoon liittyvien vaatimusten seurauksena (ks. laajemmin Kautto 2001, 11–12; Lalioti 2020, 20–21). Tämän argumentin uudessa versiossa konvergenssi liitetään usein hyvinvointivaltioiden karsimiseen ja kansallisvaltioiden ulkopuolisiin tekijöihin (Kautto 2001, 21; Montanari 2001, 470). Tässä luvussa käsitellään tätä konvergenssiteesin päivitettyä versiota.

¹⁶ Konvergenssia käsittelevässä tutkimuksessa tunnistetaan lukuisia eri prosesseja, joiden myötä valtioiden katsotaan konvergoituvan. Tyhjentäviin listauksiin näihin prosesseihin liittyen, katso esimerkiksi Bennett (1991, 220–229) ja Knill (2005, 769–772).

¹⁷ Konvergenssista keskustellaan usein politiikan siirron (*policy transfer*), politiikan diffuusion (*policy diffusion*) ja isomorfismin (*isomorphism*) yhteydessä, jotka ovat läheisiä, mutta analyttisesti toisistaan poikkeavia käsitteitä (ks. Knill 2005, 766; O’Connor 2007, 220; Schmitt ja Starke 2011, 120). Poliitiikan siirron ja diffuusion käsitteet poikkeavat konvergenssista eritoten niiden analyttisen fokuksen sekä riippuvan muuttujan osalta (Knill 2005, 766–767). Konvergenssille läheisempi ja osin päällekkäinen käsite on isomorfismi, joka poikkeaa konvergenssista pääosin sen empiirisessä fokuksessa (Knill 2005, 768).

keskeisten piirteiden (esimerkiksi tavoitteiden, instrumenttien tai asetelmien) lisääntyneeksi samankaltaisuudeksi tietyllä politiikan hallintoalueella (esimerkiksi valtioissa, kansainvälisissä instituutioissa tai paikallishallinnoissa) tietyn ajan kuluessa” (Knill 2005, 768, oma käännös). Niinpä konvergenssilla viitataan tässä ”ajan kuluessa tapahtuvan politiikan muutosprosessin lopputulokseen, joka johtaa kohti samanlaista pistettä (tämän prosessin kausaalisista tekijöistä huolimatta)” (Knill 2005, 768, oma käännös).

Koska politiikkatoimiin liittyy useita eri elementtejä, jotka voivat samankaltaistua, tärkeää on myös selventää mihin niistä keskitytään. Tämä on tarpeellista, koska näihin eri elementteihin liittyvä muutos on luonteeltaan hyvin erilaista: niiden taustalla voi olla erilaisia mekanismeja ja niiden vaikutus todellisuuteen voi samaten poiketa merkittävästi toisistaan (ks. Capano 2009, 26). Niinpä politiikan yhdessä elementissä havaittava konvergenssi ei merkitse, että sitä olisi läsnä myös politiikan muissa ulottuvuuksissa (Seeliger 1996, 301; Strunz, Gawel, Lehmann ja Söderholm 2018, 6). Toinen konvergenssiin liittyvä täsmennys koskee siis sitä, minkä yksikön muutosta tarkastellaan. Bennettin (1991, 218; vrt. O’Connor 2007, 222) mukaan politiikoista voidaan tunnistaa viisi tällaista ulottuvuutta: *tavoitteet* (eri maat pyrkivät vastaamaan samanlaisiin politiikkaongelmiin, kuten työvoimaosuuksien kasvattamiseen), *sisältö* (muodollisissa tekijöissä, kuten hallinnollisissa säännöissä ja sääntelyssä), *instrumentit* (institutionaalisissa työkaluissa, joilla politiikkoja hallinnoidaan), *lopputulemat* (implementaatiosta aiheutuvat seuraukset tai vaikutukset, kuten työvoiman osallisuusaste) sekä *politiikkatyylit* (prosessissa, jossa politiikkavastauksia muotoillaan).¹⁸

Alan kirjallisuudessa ei ole konsensusta siitä, millä näistä ulottuvuuksista konvergenssia todennäköisemmin tapahtuu. Esimerkiksi Hallin (1993, 281–286) mukaan politiikan muuttuminen on haastavinta ideoiden tasolla, koska ne ovat vahvasti uppoutuneita vallitseviin uskomuksiin, joiden muuttaminen on hankalaa. Niinpä instrumenttien muutokset ovat oletettavampia, koska niitä voidaan muokata ilman mittavia ideoihin kohdistuvia muutoksia (jotka ovat politiikassa perustavanlaatuisimpia) (Hall 1993). Osa tutkijoista kuitenkin haastaa tämän kannan ja argumentoi, että ideat voivat siirtyä politiikkainstrumentteja helpommin¹⁹ (esim. Radaelli 2005, 927–930).

Tutkijat esittävät erilaisia näkemyksiä siitä, mihin näistä ulottuvuuksista tutkimuksissa tulisi keskittyä. Tässä on käytännössä kaksi eri lähestymistapaa, joista ensimmäisessä tarkastellaan

¹⁸ Konvergenssin aste saattaa vaihdella merkittävästi politiikkatoimien eri ulottuvuuksissa (ks. Holzinger 2006, 284–285), minkä vuoksi tutkimuksen näkökulman valinnalla saattaa olla merkittäviä vaikutuksia konvergenssiin liittyviin tuloksiin.

¹⁹ Tätä argumenttia tukee myös niin kutsuttu *world society* -lähestymistapa (ks. Holzinger, Knill ja Arts 2008, 1) ja sen piirissä tehdyt havainnot valtioiden omaksumien politiikkamallien ja niiden käytännön toteutuksen irtikytkenästä (*decoupling*) (esim. Hafner-Burton, Tsutsui ja Meyer 2008). Tällä tarkoitetaan modernien valtioiden pyrkimyksiä legitimoida omaa toimintaansa seuraamalla ”globaaleja käsikirjoituksia” (*global scripts*), minkä seurauksena ne saattavat omaksua toimintoja symbolisella tasolla eli ilman, että ne edistäisivät niitä käytännössä (Drori ja Krücken 2009, 12–15; vrt. Radaelli 2005, 940).

politiikan ”tuotoksia” (*output*) ja jälkimmäisessä niiden lopputulemia (*outcomes*). Näistä ensimmäisillä viitataan poliittisiin toimiin eli valtioiden omaksumiin politiikkoihin²⁰ ja jälkimmäisellä niiden vaikutuksiin. Osa tutkijoista (Holzinger ja Knill 2005, 766; Holzinger, Knill ja Sommerer 2008, 563) katsoo, että huomio tulisi suuntaa ”tuotoksiin”, koska ne heijastavat suuremmin konvergenssiin liittyviä kausaalisia mekanismeja. Tätä perustellaan sillä, että hallitukset reagoivat konvergenssiin liittyviin paineisiin, mikä välittyy niiden muotoilemiin politiikkoihin – siinä missä lopputulemat liittyvät näihin paineisiin ainoastaan epäsuorasti (koska lopputulemiin vaikuttaa lisäksi monet väliintulevat muuttujat) (Holzinger ja Knill 2005, 766; ks. myös Strunz, Gawel, Lehmann ja Söderholm 2018, 6). Toiset (O’Connor 2007, 222) puolestaan katsovat, että myös lopputulosten tarkastelu on relevanttia, koska ne ovat konvergenssitutkimuksen keskeinen kiinnostuksen kohde (liittyen esimerkiksi EU:n asettamien tavoitteiden edistymisen seurantaan).

Yhtä kaikki, tätä valintaa tulisi ohjata tutkimuksessa omaksuttu lähestymistapa (ks. Green-Pedersen 2007). Tässä tutkimuksessa keskitytään näistä perspektiiveistä ensimmäiseen eli politiikan tuotoksiin. Tälle on kaksi merkittävää syytä. Ensimmäinen näistä on teoreettinen: tässä tutkimuksessa hyödynnetään teorioita, joissa keskeisiä toimijoita ovat valtiot ja joissa keskitytään politiikan tuotoksiin, ei niinkään niihin liittyviin lopputulemiin. Toinen syy tälle valinnalle on metodologinen: politikkojen divergenssin ja konvergenssin arvioiminen niiden lopputulemien näkökulmasta ei ole mielekäästä, koska niiden yhteys politiikkoihin on varsin epäsuora, kuten yllä todettiin. Lisätukea tälle valinnalle esitetään myös läpi luvun 2.4²¹, jossa edellä mainittuja osatekijöitä käsitellään laajemmin.

Kolmas konvergenssin tarkastelussa huomioitava tekijä koskee siihen liittyvää analyttistä fokusta. Useat tutkijat (esim. Holzinger ja Knill 2005, 776; O’Connor 2007, 221; Seeliger 1996, 228) ovat korostaneet, että konvergenssin tarkastelussa tulisi keskittyä politiikan muutoksiin ajan kuluessa – ei pelkästään yhdessä aikapisteessä, kuten monissa tutkimuksissa on ollut tapana. Bennettin (1991, 219) sanoin konvergenssi tulisi nähdä prosessina, jossa asiat samankaltaistuvat, pikemmin kuin tilana, jossa ne ovat samanlaisia. Näin siksi, koska politiikkojen muutos ajan kuluessa kertoo siitä, että jotain on muuttunut (Seeliger 1996, 288), siinä missä maiden samankaltaisuus ei sinänsä kerro mitään konvergenssista (Inkeles 1981, 13–14). Konvergenssia on siis havaittavissa ainoastaan silloin, mikäli jokin maiden välillä *havaittu* erilaisuus joidenkin yksikköjen välillä pienenee (Plümper ja

²⁰ Tarkemmalla tasolla ”tuotokset” voidaan jakaa kolmeen eri ryhmään: politiikkojen tavoitteisiin, niiden tavoittelussa käytettyihin instrumentteihin sekä näiden instrumenttien asetelmiin (*settings*) (Hall 1993, 278; Howlett ja Cashore 2014, 20–21).

²¹ Tässä luvussa asiaa käsitellään kiinnittäen huomiota etenkin kahteen eri seikkaan. Ensimmäinen näistä koskee hyvinvointivaltion käsittettä ja siihen liittyvien korvikemuuttujien ongelmallisuutta. Lopputulemiin liittyvää dataa hyödynnetään usein tällaisina korvikemuuttujina hyvinvointivaltioista ja niiden politiikoista. Toinen seikka liittyy lopputulemadatan ongelmallisuuteen aktiivisen työvoimapolitiikan mittaamisen näkökulmasta. Tässä yhteydessä käydään kattavimmin läpi tähän dataan sisältyviä metodologisia heikkouksia. Nämä molemmat ongelmat ovat läheisessä yhteydessä ns. ”riippuvan muuttujan ongelmaan”, minkä käsittelystä luku 2.4 muodostuu.

Schneider 2009, 991). Tämän sekä muiden edellä esitettyjen täsmennyksien perusteella konvergenssia tarkastellaan tässä tutkimuksessa siis keskittymällä politiikkainstrumenttien välisten erojen muutokseen ajassa²². Konvergenssiin liittyvät johtopäätökset tehdään täten ”*ajan mittaan tapahtuvasta erojen muutoksesta*” (Seeliger 1996, 289, oma käännös, kursivointi alkuperäisessä).

Alan kirjallisuudessa tätä muutosta mitataan erilaisia käsitteitä hyödyntäen. Toisin sanoen, on olemassa konvergenssin erilaisia tyyppejä. Näistä huomattavasti yleisin (ja tavanomaisinta konvergenssikäsitystä vastaava) on sigma-konvergenssi, jolla viitataan kahden yksikön välisten erojen kaventumiseen ajan kuluessa (Knill 2005, 769; Schmitt ja Starke 2011, 121). Tämän käsitteen mukaan konvergenssin aste kasvaa siis sitä mukaa, kun eri maiden politiikat muuttuvat ajan kuluessa samankaltaisemmiksi (Holzinger ja Knill 2005, 776). Toinen konvergenssityyppi on beeta-konvergenssi (myös *catch-up convergence*), jolla viitataan ilmiöön, jossa vähemmän kehittyneet maat ottavat kiinni kehittyneempiä maita (Knill 2005, 769). Gamma-konvergenssia mitataan puolestaan maa-rankingien muutoksilla suhteessa tiettyyn politiikkaan maiden mobiliteetin arvioimiseksi (Heichel, Pape ja Sommerer 2005, 832). Tämän lähestymistavan mukaan konvergenssi kasvaa sitä mukaa, kun maiden arvot rankingeissa muuttuvat ajan myötä (Holzinger 2006, 275). Neljäs konvergenssityyppi on delta-konvergenssi, jolla mitataan tietyn politiikan etäisyyttä tietyistä vertailupisteistä olevasta politiikasta, kuten joukon parhaiden suoriutuvan maan tai kansainvälisen järjestön edistämästä politiikasta (Heichel, Pape ja Sommerer 2005, 833). Delta-konvergenssia on täten havaittavissa, mikäli tarkasteltavien maiden etäisyys esimerkkimallista pienenee (Heinze ja Knill 2008, 498).

Nämä konvergenssin eri käsitteet koostuvat erilaisista määritelmistä, minkä vuoksi ne merkitsevät erilaisia vertailukohtia sille, miten politiikkojen samankaltaistumista arvioidaan (Holzinger 2006, 274). Tämä tarkoittaa sitä, että tutkimusten tulokset saatetaan tulkita hyvin eri tavoin riippuen siitä, mitä konvergenssin tyyppiä niissä tarkastellaan (Heichel, Pape ja Sommerer 2005; Holzinger 2006; Knill 2005). Esimerkiksi tulokset beeta-konvergenssista eivät välttämättä tarkoita, että havaittavissa olisi myös sigma-konvergenssia (se, että ”jäljessä olevat maat” muuttuvat merkittävämminkin ei ole tae siitä, että kaikkien tarkasteltavien maiden väliset erot kaventuivat) (Knill 2005, 769). Niinpä tarkastelun kohteena olevan konvergenssin tyyppin sekä sen mittareiden eksplisiittinen täsmentäminen on erittäin tärkeää, koska nämä tekijät vaikuttavat tutkimusten tuloksiin. Vaikka tämä vaikuttaa ilmeiseltä, sivuutetaan nämä aspektit usein konvergenssia käsittelevissä tutkimuksissa (Heichel, Pape ja Sommerer 2005, 833–834; Holzinger 2006, 271; Plümper ja Schneider 2009, 990). Tässä

²² Tässä tutkimuksessa tarkasteltava aikaväli täsmennetään luvussa 4.

tutkimuksessa keskitytään sigma-konvergenssiin, jonka mittaamiseen liittyviä seikkoja käsitellään yksityiskohtaisemmin tämän tutkielman menetelmäosiossa.

Nyt kun konvergenssin käsitettä on selvennetty, siirrytään tarkastelemaan siihen liittyviä teoreettisia argumentteja eli kirjallisuudessa esitettyjä syitä sille, miksi konvergenssia tulisi tapahtua. Vaikka näissä puheenvuoroissa on paljon heterogeenisyyttä, yhdistää niitä käsitys eri maiden samankaltaistumisesta. Niinpä ne haastavat diversiteettiä painottavan kirjallisuuden näkemyksen hyvinvointivaltioiden välisten erojen säilymisestä. Nämä konvergenssia odottavat lähestymistavat voidaan erotella sen perusteella, minkä voiman ne hahmottavat tämän muutosprosessin tai sen kausaalisten mekanismien taustalle (eli tekijöiksi, jotka johtavat kohti eri maiden politiikkojen samankaltaistumista ajan kuluessa). Tähän liittyvästi hyvinvointivaltiokirjallisuudesta voidaan tunnistaa kolme teoreettisesti tärkeää tekijää²³: (talouden) globalisaatio, ylikansallinen poliittinen yhteistyö ja oppiminen sekä kansalliset paineet.

2.3.1 Globalisaatio

Konvergenssi liitetään usein hyvinvointivaltioiden lisääntyneeseen keskinäisriippuvuuteen, minkä keskeisimmäksi aiheuttajaksi tunnistetaan tavanomaisesti (talouden) globalisaatio (Kautto 2001, 22). Tähän aihepiiriin liittyvissä tutkimuksissa on tarkasteltu pääasiassa globalisaation kielteisiä vaikutuksia, joiden seurauksena hyvinvointivaltioiden nähdään konvergoituvan. Tässä kirjallisuudessa keskitytään usein globalisaation luomaan uudenlaiseen toimintaympäristöön, jossa yritykset etsivät halvempia kustannuksia ulkomailta esimerkiksi edullisemman työvoiman perässä (Kautto 2001, 22). Osa tutkijoista katsookin hyvinvointivaltioiden osallistuvan ”kilpajuoksuun pohjalle” (*race to the bottom*), jossa valtiot kilpailevat vastinpariensä kanssa houkutellakseen investointeja, yrityksiä, työvoimaa sekä globaalia pääomaa leikkaamalla niiden sosiaalietuuksia, alentamalla veroja sekä purkamalla sääntelyä (Julkunen 2017, 113; Weishaupt 2011, 23). Tässä argumentissa hyvinvointivaltioiden katsotaan siirtävän vastuutaan markkinoille sekä yksilöille itselleen, koska kattavan sosiaaliturvan ylläpitäminen on liian kallista.²⁴ Niinpä hyvinvointivaltioiden

²³ Tämä jaottelu perustuu tämän tutkimuksen asetelman sekä alan kirjallisuuden konventioiden kannalta mielekkääseen erotteluun. Huomaa, että lukuisissa kirjallisuushaaroissa ylikansallista poliittista yhteistyötä käsitellään globalisaation yhteydessä (ks. esim. Alasuutari ja Rasimus 2009, 89). Mikäli globalisaatio määritellään ”joukoksi kansainvälisiä taloudellisia, institutionaalisia ja ideationaalisia muutosvoimia, jotka vaikuttavat kansallisiin politiikkoihin, käytäntöihin sekä politiikkaan” (Schmidt 2001, 2, oma käännös), voidaan ylikansallisen hallinta tulkiten sen osaksi.

²⁴ Tästä prosessista puhutaan rekommodifikaationa eli yksilöiden markkinariippuvuuden vahvistamisena. Käsite kuvaa täten dekommodifikaation käänteistä prosessia (ks. Pierson 2001a, 422–423).

väitetään konvergoituvan alaspäin eli kohti minimalistista, neoliberalia hyvinvointimallia (Achterberg ja Yerkes 2009, 191).²⁵

Tässä tehokkuuteen liittyvässä teesissä korostetaan ajatusta siitä, ettei poliittisilla päättäjillä oikeastaan ole muita vaihtoehtoja kuin hiljalleen hyväksyä neoliberalismin kehitys. Toisin sanoen: hyvinvointivaltioiden on pakon edessä heikennettävä valtion velvollisuuksia kustannusten karsimiseksi, muun muassa vahvistamalla yksilöiden omaa vastuuta sekä joustavoittamalla työmarkkinoita (Weishaupt 2011, 23–24). Olemassa olevia rakenteitaan purkamalla niiden katsotaan siis vaihtavan institutionaalisen polkunsu sellaiseksi, joka johtaa kohti neoliberalia päämäärää (Achterberg ja Yerkes 2009, 191; Weishaupt 2011, 24).

2.3.2 Ylikansallinen poliittinen yhteistyö ja oppiminen

Toiseksi konvergenssia aiheuttavaksi tekijäksi hyvinvointivaltiokirjallisuudessa tunnistetaan usein hallitustenvälisten organisaatioiden toiminta sekä ylikansallinen poliittinen yhteistyö. Tässä kirjallisuudessa keskitytään kansainvälisten politiikkaverkostojen (pääasiassa EU:n ja OECD:n sekä pienemmissä määrin myös IMF:n ja Maailmanpankin) välityksellä tapahtuvaan politiikkaoppimiseen ja -imitointiin, minkä seurauksena eri maiden politiikkojen katsotaan konvergoituvan (Montanari 2001; Obinger, Schmitt ja Starke 2013, 977). Siinä missä globalisaatioon keskittyvä konvergenssitutkimus keskittyy pääasiassa tahattomiin (taloudellisten mekanismien) vaikutuksiin, tarkastellaan tässä kirjallisuudessa pääosin kansainvälisten toimijoiden tarkoituksellisia pyrkimyksiä lähentää niiden jäsenmaiden politiikkoja (Kautto ja Kvist 2002, 194). Näiden analyysien keskiössä ovat niin kutsutut ”pehmeät mekanismit”²⁶ (kuten parhaiden käytäntöjen levittäminen, tiettyjen politiikkojen promootio sekä ”benchmarking”-käytännöt), joilla nämä organisaatiot levittävät erilaisia politiikkaideoita (Starke, Obinger ja Castles 2008, 977).

²⁵ Toinen merkittävä globalisaatioon aiheuttamiin vaikutuksiin liittyvä konvergenssiargumentti on niin kutsuttu ”kompensaatioteesi” (*compensation thesis*), jossa globalisaation katsotaan johtavan hyvinvointivaltion kasvamiseen. Tähän argumenttiin sisältyy kaksi eri versiota. Näistä ensimmäisessä lisäntyneen taloudellisen epävarmuuden nähdään mobilisoivan kansalaisia vaatimaan kattavampaa sosiaaliturvaa, mikä johtaa hyvinvointivaltioiden sosiaalimenojen kasvuun (McCashin 2018, 14; Riekhoff 2020, 142). Argumentin toisessa versiossa ulkomaisten sijoittajien nähdään suosivan laajoja hyvinvointivaltioita (mm. työvoiman saatavuuden ja toimintaympäristön takia), minkä seurauksena he sijoittavat näihin valtioihin (Näätänen 2018, 92). Osa tutkijoista tosin liittyy tämän argumentin kansallisiin voimiin eikä suoranaisesti globalisaatioon (katso Schmitt ja Starke 2011, 131–132, alaviite 4).

²⁶ Nämä mekanismit voidaan erottaa analyttisesti neljään eri luokkaan: oppimiseen, emulointiin, ylikansalliseen ongelmanratkaisuun sekä kansainvälisten järjestöjen tekemään politiikkojen promootioon (Heinze ja Knill 2008, 497). Kaikkia näitä konvergenssin taustalla olevia mekanismeja yhdistää se, että niiden toiminta perustuu kommunikointiin sekä informaation vaihtamiseen kansallisten ja kansainvälisten toimijoiden välillä (Heinze ja Knill 2008, 497).

EU:n keskeinen pehmeä keino on niin kutsuttu avoin koordinaatiomenetelmä²⁷ (*Open Method Coordination*), joka käsittää joukon ei-sitovia instrumentteja (kuten ohjenuoria, indikaattoreita, suosituksia sekä kansallisia toimintaohjelmia), joilla EU pyrkii tunnistamaan ja levittämään erilaisia politiikkoja (Van Vliet ja Kaeding 2007, 3). Tällä menetelmällä pyritään kasvattamaan jäsenmaiden välistä konvergenssia eritoten niillä alueilla, joissa EU:lla ei ole lainsäädäntötoimivaltaa (Prpic 2014, 1). Avointa koordinaatiomenetelmää hyödynnetäänkin esimerkiksi EU-ohjausjakson puitteissa toteutettavassa Eurooppalaisessa työllisyysstrategiassa (*European Employment Strategy*), jolla EU on pyrkinyt koordinoimaan jäsenmaidensa²⁸ työllisyyspolitiikkaa vuodesta 1997 alkaen (ks. European Commission 2007). Tässä strategiassa määritetään EU-tason yhteiset työllisyyspoliittiset päämäärät ja tavoitteet, joiden toimeenpanoa varten jäsenmaat laativat kansalliset uudistusohjelmat (European Commission 2010, 1). Euroopan komissio katselmoi näiden tavoitteiden toteutumista vuosittaisella seurantamenettelyllä, jossa arvioidaan jäsenmaiden tavoitteiden toteutumista sekä ilmaistaan suosituksia ja neuvoja jäsenmaiden politiikkoihin liittyen (European Commission 2010, 1). Näiden suositusten ohella yhteisten tavoitteiden toteuttamista tuetaan myös Euroopan sosiaalirahastolla (European Commission 2010, 1). Niinpä jäsenmaiden politiikkojen voidaan odottaa konvergoituvan kohti EU:n tavoitteita²⁹.

EU:lla on käytössään myös niin kutsuttuja ”kovia mekanismeja”, joilla se vaikuttaa jäsenmaidensa politiikkoihin (ks. Nätätänen 2018, 92). Nämä mekanismit liittyvät EU-integraatioon linkittyvään jäsenmaiden lainsäädännön harmonisointiin³⁰, jota toteutetaan kahdella keskeisellä tavalla (Starke, Obinger ja Castles 2008, 977).³¹ Ensimmäiseksi on ”positiivinen integraatio”, jolla viitataan sitovaan EU-lainsäädäntöön, jolla jäsenmaiden politiikkoja ja käytäntöjä tuodaan lähemmäs Eurooppalaista institutionaalista mallia (esimerkiksi ympäristö- ja terveyslainsäädännön osalta) (O’Connor 2007, 224). Toinen tapa on ”negatiivinen integraatio”, jolla viitataan EU-integraation tiellä olevien esteiden purkamiseen, kuten EU-tuomioistuimen asettamien markkinoiden yhteensovittamisvaatimuksien kautta aiheutuva kansallisen lainsäädännön rajoittaminen (O’Connor 2007, 224).

²⁷ Tässä menetelmässä EU-jäsenmaat sopivat Euroopan Unionin neuvostossa yhteisistä päämääristä, joita jäsenmaat voivat tavoitella valitsemallaan tavalla (ja halutessaan myös poiketa näistä päämääristä ilman, että siitä seuraa juridisia tai taloudellisia sanktioita) (Kautto ja Kvist 2002, 194). Avoin koordinaatiomenetelmä otettiin käyttöön Lissabonin huippukokouksessa vuonna 2000 jäsenmaiden sosiaalisen koheesion vahvistamiseksi.

²⁸ Jäsenmaiden lisäksi koordinaation kohteena ovat myös EU:hun assosioidut maat sekä ehdokasmaat (European Commission 2010, 1).

²⁹ Vaikka jäsenmaat voivat itse valita instrumentit näiden tavoitteiden saavuttamiseen, voidaan konvergenssia odottaa myös instrumenttien tasolla. Näin siksi, koska EU:n antamissa suosituksissa keskitytään politiikkainstrumentteihin (Van Vliet 2010, 273).

³⁰ Kansainvälisellä harmonisoinnilla viitataan kansainvälisen yhteistyön lopputulokseen, jossa kansalliset hallinnot ovat juridisesti velvoitettuja omaksumaankin politiikkoja, jotka täyttävät kansainväliset vaatimukset (Heichel, Pape ja Sommerer 2005, 556).

³¹ EU-integraation liitetään myös epäsuorempia konvergenssiargumentteja, jotka ovat läheisessä yhteydessä globalisaatioon liittyviin konvergenssiteeseihin. Näihin liittyen katso esim. Van Vliet ja Kaeding (2007).

OECD:llä ei ole lainsäädännöllistä tai taloudellista vaikutusvaltaa jäsenmaiden politiikkojen sisältöön, minkä vuoksi sen vaikutuspyrkimykset keskittyvät kansallisten toimijoiden vakuutteluun sen ehdottamien ratkaisuiden asianmukaisuudesta (Beyeler 2004, 1). OECD tekee tätä vakuuttelua ”keräämällä, muokkaamalla ja levittämällä dataa, visioita sekä ideoita” jäsenmailleen (Marcussen 2004, 29, oma käännös). Nämä toiminnot ilmenevät käytännössä etenkin OECD:n laatimissa raporteissa, joissa se vertaa jäsenmaidensa toimia kansainvälisiin ”parhaisiin käytäntöihin”, minkä pohjalta se tarjoaa niille tiettyjä (ei-velvoittavia) politiikkasuosituksia (Armingeon 2007, 908). OECD:n vaikutusvallan katsotaankin rakentuvan pääasiallisesti sen (tieteelliseen) asiantuntijuuteen liittyvän maineen ympärille (Armingeon 2007, 910; McBride ja Watson 2019, 150).

Sekä EU:n että OECD:n tuottamien raporttien, suositusten sekä niiden organisomien keskinäisen oppimisen prosessien on katsottu yhtäältä tarjoavan kansallisille päättäjille uusia politiikkareformeihin liittyviä ideoita sekä toisaalta muodostavan tietopohjan, joilla näitä reformeja voidaan perustella (Weishaupt 2011, 303–306; ks. myös Alasuutari ja Rasimus 2009). Niinpä näiden ideoiden katsotaan muokkaavan kansallisia poliittisia keskusteluja, agendoja sekä lopulta tosiasiallisten politiikkojen sisältöjä (Weishaupt 2011, 304). Seurauksena tästä on hyvinvointivaltioiden politiikkojen orientoituminen kohti samaa suuntaa. Huomionarvoista kuitenkin on, että näitä vaikutteita pidetään usein epäsuorina (Alasuutari ja Rasimus 2009, 90; Armingeon 2004, 236), eikä niitä koskeviin konvergenssiargumentteihin usein liitetä näkemyksiä konvergenssin suunnasta (Starke, Obinger ja Castles 2008, 977; vrt. Achterberg ja Yerkes 2009, 192).

2.3.3 Kansalliset paineet

Vaikka konvergenssiin liittyvässä kirjallisuudessa keskitytään pääasiassa hyvinvointivaltioiden ulkopuolisten tekijöiden tarkasteluun, sisältyy siihen myös argumentteja sisäisten voimien aiheuttamasta konvergenssista.³² Näissä näkemyksissä hyvinvointivaltioiden sisäisten haasteiden ennakoidaan kasvattavan hyvinvointivaltioiden kustannuksia siihen pisteeseen saakka, että niiden on pakko karsia (tai ainakin ”sopeuttaa”) hyvinvointivaltion toimintoja (Achterberg ja Yerkes 2009, 191). Näitä haasteita hyvinvointivaltioille aiheutuu muun muassa väestön ikääntymisestä (ja siitä koituvasta hyvinvointimenojen kasvusta), globalisaation aiheuttamista paineista kasvattaa kansallista kilpailukykyä sekä uudenlaisten työmallien noususta, jotka ovat johtaneet kohti kaksijakoisempia

³² Huomattavaa kuitenkin on, että todellisuudessa ”sisäisten” ja ”ulkoisten” voimien erottaminen on keinotekoisia, eikä se välitä realistista kuvaa eri tekijöiden keskinäisistä suhteista ja vaikutuksista (Clarke 2005, 409; Hagen 2001, 35; Kautto 2001, 31). Esimerkiksi globalisaation tarkastelu ainoastaan (kansallis)valtion ulkoisena voimana on harhaanjohtavaa, koska globaalia taloutta ”tuotetaan” aktiivisesti kansallisella tasolla (Sassen 2001, 19; viitattu teoksessa Clarke 2005, 409).

työmarkkinoita (Taylor-Gooby, Leruth ja Chung 2017b, 202). Nämä pidemmän aikavälin muospaineet ovat kiihtyneet entisestään vuonna 2008 alkaneiden talouskriisien³³ ja niiden lukuisten seurauksien myötä, jotka entisestään kasvattivat eurooppalaisten hyvinvointivaltioiden budjettiin liittyviä paineita sekä kiihdyttivät niiden työttömyyteen liittyviä haasteita (Taylor-Gooby, Leruth ja Chung 2017b, 202; Theodoropoulou 2018, 6–8). Näiden paineiden onkin katsottu lisänneen hyvinvointivaltioiden muutostahtia sekä rajoittaneen niiden politiikkaratkaisuiden valikoimaa, johtuen niiden politiikan neoliberaalin logiikan vahvistumiseen (Bengtsson, de la Porte ja Jacobsson 2017, 384; Taylor-Gooby, Leruth ja Chung 2017b, 203–211).

Näiden haasteiden seurauksena laajamittaisten hyvinvointivaltioiden nähdäänkin siirtyvän kohti minimalistisempaa mallia eli konvergoituvan alaspäin kohti liberaalia regiimityyppiä (kuten globalisaatiota koskevassa tehokkuusteeseissä) (Achterberg ja Yerkes 2009, 191; vrt. Holzinger ja Knill 2005, 793). Näissä kansallisia tekijöitä painottavissa selityksissä hyvinvointivaltioiden kohtaamien paineiden odotetaan toisin sanoen vaikuttavan eri hyvinvointivaltioihin samalla tavalla, mikä asettuu vastakkain diversiteettiä painottavien näkemysten kanssa.

Tässä näkökulmassa painotetaan tyypillisesti valtioiden itsenäistä ongelmanratkaisua eli sitä, että eri valtiot tekevät samanlaisia politiikkaratkaisuja vastauksena samanlaisiin ongelmiin – ei vastauksena muiden valtioiden politiikkaratkaisuihin, kuten esimerkiksi globalisaatiokeskeisessä näkemyksessä oletetaan (Holzinger ja Knill 2005, 786). Yksinkertaisessa muotoilussaan tässä argumentissa siis esitetään, että hyvinvointivaltioiden toimintaympäristön muutokset kyseenalaistavat olemassa olevien järjestelmien kestävyuden ja johtavat kohti ”niukempaa” hyvinvointivaltiota (Kautto 2001, 5). Koska monet toimintaympäristön muutokset koskettavat enemmän tai vähemmän kaikkia kehittyneitä hyvinvointivaltioita, tulisi eri tapausten konvergoitua.

2.4 Hyvinvointivaltiotutkimuksen riippuva muuttuja

Vertailevan hyvinvointivaltiotutkimuksen keskeinen teoreettinen ja metodologinen kysymys liittyy siihen, miten hyvinvointivaltio ja sen muutos tulisi käsitteellistää, operationalisoida ja mitata (Clasen ja Siegel 2007; Häusermann 2018; Julkunen 2001, 367; 2017, 99). Tätä kutsutaan hyvinvointivaltiotutkimuksen ”riippuvan muuttujan ongelmaksi”, jonka nähdään olevan tutkimuskirjallisuuden ristiriitaisten tulosten taustalla (Clasen ja Siegel 2007, 4; Green-Pedersen 2007, 14; Hudson ja Kühner 2010). Kirjallisuudessa olevia kilpailevia selityksiä on haastavaa vertailla, koska tutkijoiden keskuudessa ei ole yhteistä näkemystä siitä, mitä niissä tulisi selittää

³³ Euroopassa alkoi pankkikriisi vuonna 2008, mitä seurasi pitkittynyt taloudellinen taantuma vuodesta 2009 alkaen. Tämä kehitys aiheutti finanssikriisin, mitä ilmensi Euroopan laaja-alainen velkakriisi (Hemerjick 2013, 2).

(Esping-Andersen 1990, 18; Pierson 2001a, 420). Niinpä epäselvyys siitä, mitä hyvinvointivaltiolla tarkoitetaan, nähdään tutkimuskentän kehittymisen suurena esteenä (Bonoli 2007, 24).³⁴

Tutkimuskirjallisuudessa kiistellään esimerkiksi siitä, mitä kaikkia aspekteja hyvinvointivaltion käsitteeseen tulisi sisällyttää: pitäisikö sen käsittää ainoastaan sosiaaliturvaan ja palveluihin liittyvät tekijät vai tulisiko määritelmässä ottaa huomioon myös muut politiikan alueet, kuten koulutus- ja talouspolitiikka (Hudson 2013, 5; Julkunen 2017, 100)? Koska tämänkaltaisilla valinnoilla on luonnollisesti merkittäviä seurauksia tutkimuksen pohjalta tehtäville johtopäätöksille (ks. Julkunen 2017, 99–100), ovat kiistat hyvinvointivaltion käsitteellistämisestä keskeisessä osassa tieteenalalla käytävää debattia (Hudson 2013, 3–4).

Käsitteellistämisen ohella riippuvan muuttujan ongelmaan liittyy keskeisesti se, miten hyvinvointivaltiota ja sen eri osa-alueita tulisi mitata. Tähän kytkeytyvät kysymykset siitä, millaisilla mittareilla ja datalla hyvinvointivaltiota ja sen osa-alueita tulisi kuvata (Häusermann 2018, 3; Kvist 2007, 198). Tämä on merkittävää, koska tulokset hyvinvointivaltioiden muutoksesta riippuvat erittäin paljon tutkimuksissa käytettyjen käsitteiden operationalisoinnista eli siitä, miten niitä mitataan (Holzinger 2006; Hudson ja Kühner 2010; Julkunen 2017). Mittaamisen kannalta on tärkeää, että valitun teorian sekä aineiston välillä vallitsee riittävä yhteys, jotta voidaan varmistua tutkimuksen validiteetista (Kvist 2007, 198; ks. myös: Adcock ja Collier 2001).

Tässä luvussa käsitellään hyvinvointivaltion käsitteellistämiseen liittyviä ongelmia ja esitetään perustelut sille, miksi konvergenssiin ja divergenssiin liittyviä trendejä on perusteltua tarkastella keskittymällä suppeampaan politiikka-alueeseen. Tämän jälkeen perustellaan myös se, miksi aktiivinen työvoimapolitiikka on teoreettisesti oleellinen hyvinvointivaltion osa-alue, jota analysoimalla voidaan kerryttää tietoa hyvinvointivaltioiden divergenssiin ja konvergenssiin liittyen. Lopuksi käsitellään aktiivista työvoimapolitiikkaa tarkemmin riippuvan muuttujan ongelman näkökulmasta sekä esitetään motivaatio sille, miksi sitä tarkastellaan tässä tutkielmassa politiikkainstrumenttien näkökulmasta.

³⁴ Tämä pätee eritoten konvergenssia käsitteleviin tutkimuksiin, joita on monesti haastavaa vertailla. Tämä johtuu siitä, ettei niissä usein täsmennetä, mitä konvergenssin tyyppiä ja politiikan ulottuvuutta niissä tarkastellaan. Riippuvan muuttujan ongelma on kuitenkin myös laajemmin läsnä yhteiskuntatieteissä, jossa Castlesin (2004, 10) mukaan kiinnitetään systemaattisesti liian vähän huomiota mittaamiseen ja hypoteesien testaamiseen (vrt. Siegel 2007, 46). Myös Kvist (2007, 198) arvelee, että mittaukseen liittyvät ongelmat ja niiden seurausten ohittaminen ovat laajemmin läsnä makrotason vertailevissa tutkimuksissa. Niinpä tämä ongelma ei ole vain tälle tutkimusalalle ominainen.

2.4.1 Hyvinvointivaltion käsitteellistäminen

Hyvinvointivaltiotutkimuksessa ei ole yhteistä näkemystä hyvinvointivaltion määritelmästä ja käsitettä käytetään tutkimuksissa usein epämääräisesti (Bonoli 2007, 24; Garland 2014, 331; Veit-Wilson 2000, 3). Osa alan tutkijoista (esim. Clarke 2014, 21; Esping-Andersen 1990, 18) onkin huomauttanut, ettei hyvinvointivaltioita käsittelevässä tutkimuksessa määrittelypyrkimyksiä kohdisteta yleensä hyvinvointivaltioon sinänsä. Tämän sijaan käsite jätetään usein avoimeksi ja huomio kohdistetaan erilaisten korvikemuuttujien määrittelyyn, joiden katsotaan edustavan hyvinvointivaltiota (Clarke 2014, 21). Korvikemuuttujien käsittely rajoittuu kuitenkin tyypillisesti vain tietoaaineistoihin liittyviin tekijöihin (kuten niiden vertailtavuuteen ja kattavuuteen), eikä täten ulotu tutkittavan kohteen ja korvikemuuttujan välisen suhteen käsitteellisiin aspekteihin (Clarke 2014, 21). Tutkimusten validiteetin kannalta on kuitenkin tärkeää, että niissä tarjotaan selkeä teoreettinen määritelmä siitä, mitä niissä halutaan mitata (Green-Pedersen 2007, 14).

Hyvinvointivaltion määritelmät voidaan jakaa kapeisiin ja laajoihin määritelmiin. Suppeassa mielessä hyvinvointivaltion tulkitaan tyypillisesti koostuvan lakisääteisistä etuuksista ja palveluista (Clasen ja Siegel 2007, 6). Tätä käsitystä heijastavan määritelmään mukaan hyvinvointivaltioiksi määritellään valtiot, joissa on ”vähintään minimitaso institutionalisoituja palveluita kansalaisten perustavanlaatuisten taloudellisten ja sosiaalisten edellytysten täyttämiseen” (Bryson 1992, 36, oma käännös; vrt. Esping-Andersen 1990, 18–19). Kapeiden määritelmien ongelmana voidaan pitää niihin liittyvää monitulkintaisuutta (ks. esim. Esping-Andersen 1990, 19; Hudson 2013, 5–6), niiden jättäessä epäselväksi esimerkiksi sen, mitä ”minimitasolla” tarkoitetaan, millä tavoin hyvinvointia tuotetaan ja miten se jakautuu eri väestöryhmien kesken. Tällaiset epäselvyydet mahdollistavat hyvin erilaisten tapausten luokittelun hyvinvointivaltioiksi, mikä heikentää termin analyttistä käyttökelpoisuutta.

Laajemmissa määritelmissä hyvinvointivaltio ei koostu pelkästään tulonsiirroista ja palveluista, vaan siihen sisällytetään myös muita valtion interventioita, joilla lievennetään markkinalopputulemia (Clasen ja Siegel 2007, 6). Briggsin (1961, 228, oma käännös) runsaasti siteeratun määritelmän mukaan:

Hyvinvointivaltio on valtio, jossa organisoitunutta valtaa hyödynnetään tarkoituksellisesti (politiikan ja hallinnon välityksellä) pyrittäessä muuttamaan markkinavoimien toimintaa ainakin kolmella tavalla – ensinnäkin takaamalla yksilöille ja perheille minimitoimeentulo, joka on riippumaton heidän työnsä tai omaisuutensa markkina-arvosta; toiseksi kaventamalla epävarmuuden laajuutta tietyissä tilanteissa (esimerkiksi sairaus, vanhuus ja työttömyys), jotka muutoin johtaisivat yksilöiden ja

perheiden kriiseihin; ja kolmanneksi varmistamalla kaikille kansalaisille oikeus sovittuun sosiaalipalveluiden valikoimaan ilman luokkaan tai asemaan pohjaavia erotteluja.

Bonolin (2007, 25) mukaan oleellista tässä määritelmässä on se, että siinä hyvinvointivaltio määritellään suhteissa valtion toimiin, joita ne hyödyntävät erilaisten päämääriensä tavoittelussa. Tämä on Bonolin (2007, 25) mukaan hyödyllistä, koska sen avulla voidaan erottaa sekä hyvinvointivaltioille kuuluvat että niille kuulumattomat toimet. Tämän näkökulman puolesta puhuu myös Garland (2014, 334), jonka mielestä hyvinvointivaltio tulisi määritellä suhteessa sen toimiin, eikä suhteessa niiden päämääriin ja tavoitteisiin. Nämä käsitykset heijastavat jo aiemmin mainittua ”tuotos”-perspektiiviä (*output*), jossa hyvinvointivaltiota tarkastellaan suhteessa sen politiikkoihin ja ohjelmiin (Green-Pedersen 2004, 5–6, 2007, 16).

Nämä laajemmat määritelmät eivät kuitenkaan ratkaise kaikkia suppeisiin määritelmiin sisältyviä puutteita, sillä myös ne epäonnistuvat täsmentämään hyvinvointivaltioiden palvelukokoelman sekä sen laatuun ja kattavuuteen liittyvät kriteerit (Hudson 2013, 6). Tästä mutkikkauudesta johtuen tutkijat ovat esittäneet, ettei hyvinvointivaltiota voida tiivistää ainoastaan yhden määritelmän taakse (Green-Pedersen 2007, 18; Wincott 2001, 409). Osa tutkijoista (Veit-Wilson 2000) ehdottaa jopa termistä luopumista sen epämääräisen käytön takia. Toiset (esim. Bonoli 2007, 39; Clasen ja Siegel 2007, 6) puolestaan katsovat, että tutkimuksissa tulisi keskittyä asianmukaisempiin riippuviin muuttujiin ja analysoida hyvinvointivaltion eri osa-alueita erikseen. Tätä valintaa perustellaan sillä, että näihin osa-alueisiin liittyvät dynamiikat saadaan paremmin huomioon, mikäli tutkimuskohteet ovat tarkkarajaisempia. Tämä on tärkeää, koska hyvinvointivaltioiden osa-alueet poikkeavat usein merkittävästi toisistaan, jolloin niiden tarkastelu yhtenä kokonaisuutena häivyttää eri alueiden liikehdintää.³⁵

Keskittymällä hyvinvointivaltion tiettyihin politiikkoihin on toisin sanoen mahdollista hallita siihen liittyvää kompleksisuutta ja siitä seuraavaa monitulkintaisuutta. Tärkeää tässä lähestymistavassa on kuitenkin se, että tutkimuksessa tarkasteltavalla politiikalla on riittävä yhteys hyvinvointivaltioon, jotta siihen liittyvät johtopäätökset ovat relevantteja divergenssiin ja konvergenssiin liittyvien trendien tulkinnassa (ks. Sykes 1998, 14). Tässä tutkielmassa omaksutaan tämä lähestymistapa, jossa keskitytään hyvinvointivaltion sijaan siihen liittyvään kapeampaan

³⁵ Tähän tutkimusperspektiivin kaventumiseen (kohti tiettyjen politiikkasektoreiden tarkastelua) on vaikuttanut keskeisesti uusi politiikka -kirjallisuus ja tutkimuksen fokuusoittuminen hyvinvointivaltioiden ”takaisinpainamiseen”. Siinä missä hyvinvointivaltioiden laajentumiseen keskittyvä kirjallisuus pyrki selittämään hyvinvointivaltioiden dynamiikkaa pitkäaikaisten yhteiskunnallisten prosessien näkökulmasta, siirsi uusi politiikka -kirjallisuus huomion tiettyjen politiikkasektoreiden ja -lopputulemien tarkasteluun paljon rajatummalla aikavälillä (Green-Pedersen ja Haverland 2002, 43).

politiikka-alueeseen: aktiiviseen työvoimapolitiikkaan. Seuraavassa osiossa kuvataan tämän politiikka-alueen relevanssi hyvinvointivaltioteoreetisoinnin kannalta.

2.4.2 Aktivointiparadigma

Aktiivisen työvoimapolitiikan tarkastelu on perusteltua hyvinvointivaltioteoreetisoinnin (ja kapeammin divergenssin ja konvergenssiin liittyvien kysymysten) kannalta, koska se tunnistetaan alan kirjallisuudessa hyvinvointivaltion tärkeäksi osa-alueeksi (Bonoli 2013, 22; Kenworthy 2010, 236; Pierson 2001b, 11), jonka katsotaan edustavan ”uuden” hyvinvointivaltion teoreetisoinnin eturintamaa (Clasen, Clegg ja Goerne 2016, 21; Häusermann 2012, 113).³⁶ Aktiivisen työvoimapolitiikan asema hyvinvointivaltioteoreetisoinnissa on viimeisten vuosikymmenten aikana korostunut, koska se on ollut näkyvä osa hyvinvointivaltioissa tapahtunutta muutosta, jossa ne ovat muuttaneet tavoitteitaan, interventioalueitaan sekä instrumenttejaan (Bonoli ja Natali 2012, 3–5). Tätä muutosta on kuvattu lukuisilla eri käsitteillä³⁷, mutta siinä on viimekädessä kyse yksilöiden ja valtion välisen suhteen uudelleenmäärittämisestä. Kehittyneissä hyvinvointivaltioissa tämä on heijastunut siirtymänä täystyöllisyyttä painottavasta, laajenevien sosiaalisten oikeuksien yhteiskunnasta kohti mallia, jossa korostuvat työhön liittyvät velvollisuudet, sosiaalimenojen karsiminen sekä kilpailukyvyyn edistäminen (Julkunen 2017, 72–73).

Tätä murrosta kuvastaa erityisesti niin kutsuttu ”aktivointikäännö”, jossa hyvinvointivaltioiden ovat uudelleenorientoineet sosiaalipolitiikkaansa toimeentuloturvasta kohti työmarkkinaosallisuuden korostamista (Bonoli ja Natali 2012, 3–5; Weishaupt 2011, 27). Muutoksen taustalla on käsitys siitä, että sosiaalipolitiikassa tulisi antaa korkea prioriteetti työllisyydelle (Bonoli 2013, 1), koska työ nähdään ”sosiaaliturvan parhaana muotona” (Weishaupt 2011, 200). Käytännön tasolla aktivointi³⁸ on ilmennyt politiikkoina, joilla pyritään poistamaan työllisyyden tiellä olevia esteitä sekä tyypillisesti vahvistamaan työelämän ja sosiaaliturvan välistä yhteyttä (Dinan 2019, 1–2). Keskeistä

³⁶ Työmarkkinoiden tarkastelun merkitys on tunnistettu myös ”vanhassa” hyvinvointivaltioteoreetisoinnissa. Esping-Andersenin mukaan (1990, 141, oma käännös): ”työmarkkinat, työelämä ja työllisyys ovat monista yhteiskunnallisista instituutioista kenties kaikista merkittävien, jota hyvinvointivaltio todennäköisesti suoraan muokkaa ja ohjaa”.

³⁷ Tähän siirtymään viitataan aktivoinnin ohella modernisaationa, ”kolmantena tienä” (*the third way*) sekä neo-Schumpeterianismina (Taylor-Gooby 2005, 9). Laajemmin aiheesta ovat kirjoittaneet muun muassa Morel, Palier ja Palme (2012), Bonoli ja Natali (2012) sekä Weishaupt (2011).

³⁸ Aktivointi on aktiiviselle työvoimapolitiikalle läheinen sekä osittain päällekkäinen käsite (Saikku 2018, 105–106). Sillä viitataan laajempaan joukkoon erilaisia toimia, joilla yksilöiden aktiivisuutta pyritään korostamaan. Niinpä termi kattaa työvoimapolitiikan ohella myös muita politiikan alueita, kuten nuoriso-, koulutus-, ja terveystalouden (Keskitalo ja Karjalainen 2013, 9). Siinä missä aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteet kytkeytyvät pääosin työvoiman tarjonnan ja kysynnän kasvattamiseen liittyviin tekijöihin, ulottuvat aktivoinnin tavoitteet tätä laajemmalle. Näitä ovat esimerkiksi syrjäytymisen ehkäiseminen sekä yhteiskunnan eri ryhmien osallisuuden edistäminen (Saikku 2018, 106). Siispä aktiivinen työvoimapolitiikka on mahdollista erottaa tästä laajemmasta sosiaalipolitiikan aktivointia ja velvollisuuksia koskevasta keskustelusta, jonka yksi osa se kuitenkin on.

tämän yhteyden vahvistamisessa on ollut etuuskien vastikkeellisuuden kasvattaminen. Vastikkeellisuutta on kasvatettu sitomalla etuuskien saaminen tiiviimmin osaksi työnhakuun liittyviä suoritteita, työtarjousten hyväksymistä sekä aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteisiin osallistumista (Eichhorst ja Konle-Seidl 2008, 3). Työllisyyspolitiikassa tämä on merkinnyt sitä, että ainoastaan työttömyysetuuskien maksamisen sijaan valtiot ovat esitelleet työllisyyden kasvattamiseen tähtääviä aktiivisia toimia (Bonoli 2012, 181).

Näiden aktivointiin liittyvien käytäntöjen leviäminen on nostanut esiin kysymyksiä siitä, missä määrin ne ovat häivyttäneet eri hyvinvointiregiimien välisiä rajoja. Ennen aktivointikäännettä tutkimuskentällä oli laaja konsensus siitä, että erilaiset hyvinvointiregiimit ovat kehittäneet oleellisesti toisistaan poikkeavia lähestymistapoja samankaltaisiin sosiaalisiin ja taloudellisiin ongelmiin vastaamiseksi (Bonoli 2013, 3). 1990-luvun puolivälistä³⁹ alkaneen aktivointikäänteen myötä OECD-maiden on kuitenkin havaittu uudelleenorientoituvan kohti aktiivista sosiaalipolitiikkaa, minkä on katsottu ristiriitauttavan tätä käsitystä. Vaikka eri maiden politiikoissa on havaittavissa paikoittain suuriakin eroja, on niiden yleinen muutossuunta ollut samanlainen: eri maat ovat omaksuneet matalakustanteisia politiikkoja, jotka lisäävät etuuskien vastikkeellisuutta (Bonoli 2013, 3; Eichhorst ja Konle-Seidl 2008; Weishaupt 2011, 26).

Osa näitä politiikkoja analysoivista tutkijoista esittää, että eri hyvinvointivaltiot konvergoituvat kohti neoliberaalia aktivointityyliä (Bengtsson, de la Porte ja Jacobsson 2017), siinä missä toiset painottavat hyvinvointiregiimien välisten erojen jatkumista (Dingeldey 2007; Graziano 2012).

Tutkijat (esim. Dinan 2019; Tosun, Unt ja Wadensjö 2017; Van Vliet 2010) ovat kuitenkin korostaneet sitä, että erilaisilla tutkimusmenetelmillä saattaa olla merkittäviä vaikutuksia tätä aihepiiriä koskeviin tuloksiin. Esimerkiksi Van Vliet (2010, 270; ks. myös 2011, 133) huomauttaa, että aktiivisen työvoimapolitiikan konvergenssia koskevassa tutkimuksessa suuren tapauskoon kvantitatiiviset tutkimukset tuottavat tyypillisesti konvergenssia tukevia tuloksia, siinä missä pienen tapausmäärän kvalitatiiviset menetelmät johtavat tyypillisemmin kansallisten erojen jatkuvuutta korostaviin tuloksiin. Riippuvan muuttujan ongelma onkin vahvasti läsnä aktiivista työvoimapolitiikkaa koskevassa tutkimuksessa, jossa ei Clasenin, Cleggin ja Goernen (2016) mukaan huomioida riittävästi maiden välisten vertailujen haasteita ja ongelmallisuutta. Näiden tutkijoiden mukaan (2016, 21) alan tutkimuksissa tulisikin keskittyä enemmän metodologisiin, käsitteellisiin ja teoreettisiin haasteisiin, joita näihin vertailuihin sisältyy.

Näihin aspekteihin keskitytään seuraavassa osiossa. Osio aloitetaan käsittelemällä aktivoinnin mittaamiseen liittyviä аспекteja. Tämän jälkeen paneudutaan aktiivisen työvoimapolitiikan

³⁹ ”Aktivointikäänteen” tarkka ajoittuminen on jossain määrin subjektiivista; osa tutkijoista mainitsee sen alkaneen 1990-luvun puolivälissä, siinä missä toiset yhdistävät sen EU:n vuoden 1997 lopun tiedonantoon (Nelson 2013, 266).

operationalisointiin sekä siihen, mitä siihen liittyvää ulottuvuutta tässä tutkielmassa tarkastellaan. Tämä on Clasenin ja Cleggin (2007, 167) mukaan välttämätöntä, mikäli hyvinvointireformien suunnasta ja seurauksista halutaan rakentaa vakuuttavia argumentteja.

2.4.3 Aktiivisen työvoimapolitiikan käsitteellistäminen ja operationalisointi

Aktiiviset työvoimapolitiikat koostuvat laajasta joukosta erilaisia julkisia toimia, joilla pyritään kasvattamaan työllisyyttä. Tämä tehdään yhtäältä poistamalla työllistymisen tiellä olevia esteitä ja toisaalta luomalla paremmat edellytykset työvoiman tarjonnan ja kysynnän kohtaamiselle (Clasen, Clegg ja Goerne 2016, 22). Keskeinen osa näitä toimia on nimensä mukaisesti aktivointi eli tuensaaajien jonkinasteisen toiminnan (kuten työnhakuun liittyvien pyrkimyksien tai erilaisiin koulutusohjelmiin osallistumisen) edistäminen. Näillä toimilla pyritäänkin ennen kaikkea ”motivoimaan” ihmisiä hakemaan sekä hyväksymään töitä, siinä missä passiiviset työvoimapolitiikat tähtäävät tuensaaajien taloudellisten vaikeuksien lievittämiseen työttömyysjakson aikana (Weishaupt 2011, 66–67). Koska aktivointia voidaan tehdä lukuisilla eri tavoilla, on tämä politiikkakategoria erittäin moninainen.

Tämä aktiivisen työvoimapolitiikan erilaisten toimien monimuotoisuus luo tutkijoille haasteita siihen liittyvien toimien kartoittamisessa. Tästä epämääräisyydestä huolimatta tutkijat ovat kehittäneet erilaisia luokitteluja, joilla näitä politiikkoja ja niihin liittyviä muutoksia on mahdollista tunnistaa ja vertailla. Nämä luokittelut voidaan jakaa määrällisiin indikaattoreihin, laadullisiin dikotomioihin sekä moniulotteisempiin typologioihin (Dinan 2019, 3).

Yleisin lähestymistapa aktiivisen työvoimapolitiikan trendien analysoinnissa on tarkastella siihen kohdistettuja julkisia panostuksia eli sitä, kuinka paljon rahaa valtiot näihin ohjelmiin kohdentavat (esim. Bengtsson, de la Porte ja Jacobsson 2017; Nelson 2013; Vlandas 2013). Useimmiten tutkimuksissa hyödynnetään aggregaattitason dataa, joka on ilmaistu suhteessa bruttokansantuotteeseen. Viime aikoina tutkijat ovat kuitenkin alkaneet hyödyntämään myös disaggregoitua dataa (ks. Kuitto 2011; Nelson 2013). Näihin kulutustasoihin perustuvien analyysien etuina ovat datan laaja saatavuus, niiden poliittinen läpinäkyvyys sekä välitön budjetillinen merkitys (Häusermann 2018, 5). Samaan aikaan näihin indikaattoreihin sisältyy kuitenkin myös lukuisia ongelmia.

Hyvinvointivaltiotutkimuksessa keskeinen näihin indikaattoreihin liittyvä haaste muodostuu siitä, että ne ovat politiikan lopputulemiin liittyviä mittareita (Green-Pedersen 2004). Tästä johtuen ne kuvaavat poliittisia päätöksiä varsin epäsuorasti, koska menojen kehitykseen vaikuttaa näiden päätösten ohella lukuisat muutkin tekijät. Mikäli menot ovat esimerkiksi suhteutettuja

bruttokansantuotteeseen, vaikuttavat niihin myös taloudessa tapahtuvat muutokset (Green-Pedersen 2007, 19–20). Vastaavasti, mikäli tarkastelun kohteena ovat esimerkiksi työttömyysetuuksiin liittyvät sosiaalimenot, muuttuvat nämä luvut myös työttömyystasojen vaihtelun seurauksena (Green-Pedersen 2007, 19–20). Nämä menot voivatkin kasvaa merkittävästi ilman, että niihin olisi tehty mitään lainsäädännöllistä muutosta (jos työttömyys kasvaa). Edellä mainittujen tekijöiden lisäksi menotietoihin liittyy myös niin kutsuttu viiveongelma, joka edelleen heikentää näiden indikaattorien soveltuvuutta politiikan reformien tarkastelussa. Nimensä mukaisesti tämä ongelma aiheutuu siitä, että politiikkareformit heijastuvat menotietoihin useimmiten viiveellä: reformit astuvat voimaan usein pitkällä aikavälillä, minkä vuoksi niiden vaikutukset eivät peilaudu välittömästi kuluihin liittyvään dataan (Green-Pedersen 2007, 19–20). Niinpä näitä indikaattoreita voidaan pitää epäsoveliaina politiikan muutoksen mittareina, koska niissä tapahtuvat muutokset eivät välttämättä merkitse, että politiikassa olisi tapahtunut muutoksia ja toisinpäin (Dinan 2019, 2; Riekhoff 2015, 175).

Näiden epäkohtien perusteella viimeaikaisessa tutkimuksessa onkin korostettu sitä, että aktiivoinnin tarkastelussa muuttujat tulisi käsitteellistää julkisia panostuksia oleellisempien ulottuvuuksien perusteella (Clasen, Clegg ja Goerne 2016). Tämä näkemys on myös laajemmin hyväksytty hyvinvointivaltiotutkimuksen piirissä, jossa vallitsee ”suuri yksimielisyys siitä, että helpoimmin tarjoutuvat mittarit eli julkiset ja sosiaalimenot ovat riittämättömiä hyvinvointivaltion muutoksen mittareita” (Julkunen 2017, 100; ks. myös Castles 2002, 613).⁴⁰

Menotietoihin liittyvien rajoitteiden lisäksi tutkijat (esim. Clasen, Clegg ja Goerne 2016; Nelson 2013; Vlandas 2011) ovat kritisoineet aktiivista työvoimapolitiikkaa käsitteleviä kvantitatiivisia tutkimuksia myös niissä hyödynnettyjen luokitteluiden näkökulmasta. Ongelmalliseksi niissä on tunnistettu se, että ne tarkastelevat aktiivista työvoimapolitiikkaa liian laajojen kategorioiden kautta.⁴¹ Tyypillisesti aktiiviseen työvoimapolitiikkaan liittyviä determinantteja on tarkasteltu ainoastaan sen kautta, kuinka paljon varoja valtiot suhteuttavat näihin ohjelmiin kokonaisuutena (Nelson 2013, 256). Tilastointiin liittyvien edistysten myötä näissä tutkimuksissa on alettu tarkastelemaan näitä politiikkoja myös erilaisten ohjelmatyyppejen kautta. Tavanomaisesti nämä tyypit ovat jaoteltu OECD:n sosiaalimenotietokannan (ks. OECD *päiväämätön*) luokituksen

⁴⁰ Hyvinvointivaltiotutkimuksen alkuvaiheen tutkimukset nojautuivat vahvasti julkisiin menoihin liittyviin analyyseihin, joihin liittyviä valtioiden välisiä eroja tutkimuksissa pyrittiin selittämään (Uusitalo 1984, 406–409). Niihin liittyvällä kritiikillä onkin pitkät juuret alan tutkimuksessa (ks. esim. Esping-Andersen 1990, 3–5, 19–21; van Kersbergen 1995, 98) ja aiheesta on kirjoitettu laajasti riippuvan muuttujan ongelman yhteydessä (Clasen ja Siegel 2007, 7–8).

⁴¹ Tämä ongelma ei katoa, vaikka aktiiviset työvoimapolitiikat eriteltäisiin kvantitatiivisissa tietokannoissa (kuten OECD:n SOCX-tietokannassa) määriteltyjen politiikkatyyppien perusteella, koska nämäkin kategoriat sisältävät erittäin laajan joukon erilaisia toimia. Nelsonin (2013, 268) mukaan menotietoihin pohjautuvien analyysien avulla ei olekaan mahdollista rakentaa vakuuttavia argumentteja siitä, miten panostukset allokoituvat eri instrumenttien välillä. Osa tutkijoista on menojen disaggregoinnin suhteen kuitenkin toiveikkaampia (ks. esim. Castles 2002; Kuitto 2011).

mukaisesti kuuteen laajaan kategoriaan: julkiset työvoimapolitiikat (*public employment services and administration*), työvoimakoulutus (*training*), työllisyyden kannustimet (*employment incentives*), tuettu työllistyminen (*supported and sheltered employment*), välitön työllistäminen (*direct job creation*) sekä yrityksen perustamisen kannustimet (*start-up incentives*) (Clasen, Clegg ja Goerne 2016, 21; Cronert 2019, 844).

Koska aktiiviset työvoimapolitiikat koostuvat todellisuudessa kuitenkin varsin monenlaisia tavoitteista ja koska niissä saatetaan hyödyntää lukuisia politiikkainstrumentteja (Dinan 2019; ks. myös Kenworthy 2010), ovat useat tutkijat argumentoineet, että nämä ohjelmat tulisi erotella merkityksellisempien ulottuvuuksien mukaan (esim. Bonoli, 2010; Dinan, 2019; Vlandas, 2013).⁴²

Tämän monitulkintaisuuden välttämiseksi tutkijat ovat pyrkineet luokittelemaan näitä politiikkoja yleisten teemojen ympärille. Tyypillisesti nämä politiikat erotellaan kahden aktivointityylin perusteella (esim. Aurich-Beerheide 2017, 4–5; Bonoli 2013, 23; Keskitalo ja Karjalainen 2013, 11–13). Näistä ensimmäisessä painotetaan nopeaa työmarkkinoille pääsyä ja tiukkoja sekä velvoittavia tuensaannin ehtoja. Jälkimmäisessä tyyliä keskitytään vuorostaan työvoiman kouluttamiseen ja valmentamiseen eli heidän inhimillisen pääomansa kehittämiseen. Näiden tyylien menetelmissä ja pyrkimyksissä on siis perustavanlaatuisia eroja. Ensimmäisen, ”vaativamman” tyylin keskeisenä tavoitteena on lisätä työttömien työnhakuaktiivisuutta sekä heille tarjottujen töiden hyväksymisen todennäköisyyttä (Eichhorst ja Konle-Seidl 2008, 4). Keskeisenä keinona näiden tavoitteiden saavuttamisessa on etuuksien vastaanottamisen muuttaminen vähemmän houkuttelevaksi. Toisessa, ”mahdollistavassa” tyyliä pyritään puolestaan parantamaan työttömien työllistettävyyttä ja tuotteliaisuutta pitkällä aikavälillä, jotta heistä tulee houkuttelevampia mahdollisille työnantajille (Eichhorst ja Konle-Seidl 2008, 4).⁴³

Nämä kaksi aktivoinnin ideaalityyppejä heijastavat aktiivisen työvoimapolitiikan (ja laajemmin hyvinvointiregiimien⁴⁴) erilaisia alkuperiä (Barbier ja Ludwig-Mayerhofer 2004, 425; Bonoli 2010, 439). Inhimillisen pääoman sijoittamiseen keskittyvä tyyli juontaa juurensa 1950-luvun Ruotsista, jossa aktiivisilla työvoimapolitiikoilla pyrittiin parantamaan työn tarjonnan ja kysynnän parempaa kohtaamista pääasiassa järjestämällä työttömien koulutusohjelmia (Bonoli 2012, 182; Sihto 2001).

⁴² Myös aktiivisten työvoimapolitiikkojen tehokkuuden (työllisyyden kasvattamisessa) katsotaan vaihtelevan merkittävästi sen eri tyyppien välillä (ks. Card, Kluve ja Weber 2018; Kluve 2010; Martin 2014). Niinpä näiden toimien tarkkarajaisempaa erotelua voidaan pitää perusteltuna myös tästä näkökulmasta.

⁴³ Nämä aktivointityylit erotellaan toisinaan myös ”positiivisena” ja ”negatiivisena”, ”offensiivisena” ja ”defensiivisena” sekä ”liberaalina” ja ”universalistisena” aktivointina (esim. Bonoli 2012, 183).

⁴⁴ Näiden kahden aktivointityylin jaottelu on läheisessä yhteydessä Esping-Andersenin kehittämään regiimiteoriaan ja sen piirissä käytettyyn dekommodifikaation käsitteeseen (Aurich-Beerheide 2017, 4; Jokelainen 2009, 180; Vis 2007, 109). Regiimiteoriassa hyvinvointivaltioiden ”anteliaisuus” (*generosity*) poikkeaa eri regiimien välillä ja suuri osa aktivointiin liittyvistä typologioista seuraa tätä logiikkaa – mitä ”anteliaampi” hyvinvointiregiimi on kyseessä, sitä enemmän se suuntautuu aktivoinnissa inhimillisen pääoman kasvattamiseen (Aurich-Beerheide 2017, 4).

Toisessa ääripäässä on lukuisissa englanninkielisissä maissa hyödynnetyt aktiiviset työvoimapolitiikat, joissa ne liittyivät työn kannustimien vahvistamiseen, etuuksien aikarajojen tiukentamiseen sekä sanktioiden esittelemiseen (Bonoli 2012, 182). Tähän aktivointityyppiin viitataan yleisesti *workfare*-termillä. Kolmatta aktivointityyppiä ei sen sijaan usein tunnisteta, vaan mannereurooppalaiset hyvinvointivaltiot (kuten Ranska ja Saksa) sijoittuvat näissä dikotomioissa jokseenkin liberaalin ja universalistisen tyylin väliin, koska ne yhdistävät piirteitä molemmista ideaalityypeistä (Barbier 2001, 11; Weishaupt 2011, 59).

Vaikka näitä aktivointityylejä luokittelevia ideaalityyppejä ja dikotomioita pidetään tyypillisesti hyödyllisinä aktiiviseen työvoimapolitiikkaan liittyvien epäselvyyksien oikaisemisessa, on niiden katsottu yksinkertaistavan todellisuutta liian paljon sekä luovan vaaran arvopohjaisille tulkinnoille (Bonoli 2013, 23). Näitä dikotomioita onkin kritisoitu muun muassa niiden yksiulotteisuuden näkökulmasta: mikäli valtiot toteuttavat näitä molempia tyylejä samanaikaisesti, kertovat jäljelle jäävät erot lähinnä niiden erilaisista lähtökohdista (ks. Dinan 2019). Tämä saattaa muodostaa virheellisen kuvan hyvinvointivaltioiden erojen pysyvyydestä.

Näiden jaotteluiden toinen puute liittyy siihen, ettei kaikkien politiikkainstrumenttien ryhmitteleminen tällaisiin dikotomioihin ole ongelmatonta. Esimerkiksi sellaiset tapaukset, joissa aktivoinnin kohteena oleva työtön joutuu työskentelemään etuuksien saamiseksi, luokitellaan usein *workfare* -tyyppiseksi aktivoinniksi. Samalla tällaiset toimet voivat kuitenkin kasvattaa heidän inhimillistä pääomaansa (esimerkiksi uusien taitojen oppiminen työympäristössä) (Dinan 2019; Nelson 2013, 258–259). Edellä mainittujen ongelmien vuoksi useat tutkijat ovat ehdottaneet, että näitä politiikkoja tulisi tarkastella enemmän kun yhdellä ulottuvuudella (esim. Bonoli 2013; Dinan 2019; Weishaupt 2011).

Aktivoinnin strategioiden kokoanisvaltaisemmaksi ymmärtämiseksi tutkijat (esim. Bonoli 2010; Dinan 2019; Weishaupt 2011) ovatkin kehittäneet moniulotteisia typologioita. Näistä tunnetuin on Bonolin (2010, 2012) kehittämä tyypittely, jossa nämä politiikat luokitellaan niiden markkinaorientaation ja inhimilliseen pääomaan sijoittamisen perusteella.⁴⁵ Vaikka Bonolin typologia on saavuttanut paljon suosiota, ei se ole täysin onnistunut ratkaisemaan edellä mainittuja ongelmia (ks. Dinan 2020, 281–281; Nelson 2013 257–258). Tässä tyypittelyssä esimerkiksi verohelpotukset sekä etuuksien tason alentaminen lukeutuvat samaan kategoriaan (kannustimien vahvistaminen), vaikka kyse on varsin erilaisista toimista (Dinan 2020, 106). Näiden instrumenttien

⁴⁵ Bonolin (2010, 2012) typologiassa on kuusi erilaista instrumenttia, joista neljä kuvastaa aktiivisen työvoimapolitiikan orientaatiota: kannustimien vahvistaminen, työllistymisen tukeminen, työssä kiinni pitäminen ja työnhakijan ammattitaidon kehittäminen (kaksi jäljellä olevaa ulottuvuutta ovat passiiviset etuudet sekä peruskoulutus, jotka eivät lukeudu aktiivisen työvoimapolitiikan arsenaaliin).

erotteleminen on kuitenkin keskeistä, jotta tutkimuksissa voidaan testata vakuuttavasti erilaisia teorioita: esimerkiksi poliittisten puolueiden kannatus edellä mainittuja instrumentteja kohtaan saattaa vaihdella merkittävästi (ks. Cronert 2019, 855; Vlandas 2013, 15). Niinpä näiden toimien tarkkajakoisempi luokittelu on tärkeää, jotta eri instrumentteihin liittyvät erot saadaan paremmin havaittua.

Politiikkainstrumenttien tarkkajakoisempi erittely on Dinanin (2019, 2) mukaan tärkeää, koska se saattaa mahdollistaa tutkimuksessa olevien ristiriitojen oikomisen, kuten sen, onko aktiivisessa työvoimapolitiikassa todella havaittavissa konvergenssia vai onko se ainoastaan peräisin liian laajojen indikaattorien käytöstä. Tämän ohella Bonolin tyypittelyssä aktiivinen työvoimapolitiikka rajautuu ainoastaan työmarkkinoiden tarjontapuoleen kohdistuviin toimiin. Vaikka aktivointipolitiikassa tyypillisesti korostuu työntekijöihin kohdistuvat aktivointitoimet, tulisi analyysissä huomioida myös työmarkkinoiden kysyntäpuoleen kohdistuvat toimet, koska niiden merkitys on tutkijoiden mukaan viime vuosien aikana kasvanut (Chung ja Thewissen 2011; Cronert 2019, 839; Koistinen 2014, 369).⁴⁶

Yllä kuvattujen tekijöiden perusteella tässä tutkimuksessa sovelletaan Dinanin (2019) kehittämää aktivoinnin kannustintypologiaa, jonka keskeisenä tavoitteena on tunnistaa toisen asteen muutoksia eli muutoksia, jotka tapahtuvat politiikkatoimien instrumenteissa, mutta ei niiden yleisissä tavoitteissa. Näiden muutoksien tarkasteleminen aktiivisessa työvoimapolitiikassa on tärkeää, koska tutkimuksessa on tyypillisesti keskitytty muiden ulottuvuuksien tarkasteluun (Dinan 2020, 96). Tämä näkökulma on tärkeä myös siksi, koska konvergenssitutkimuksessa (esim. Seeliger 1996; Holzinger 2006) on osoitettu, että politiikkojen muutos saattaa vaihdella merkittävästi sen eri ulottuvuuksissa (esimerkiksi instrumenttien ja tavoitteiden välillä). Tutkijoiden mukaan näitä politiikan tuotoksia tarkastelemalla on myös mahdollista välttää monia riippuvan muuttujan ongelmaan sisältyviä seikkoja (Green-Pedersen 2004, 8; Tosun, Unt ja Wadensjö 2017, 613). Useat tutkijat (esim. Jensen ja Wenzelburger 2020, 10, 129; Lodemel ja Moreira 2014, 5; Van Vliet 2010, 270) ovatkin argumentoineet, että aktivoinnin strategioiden ymmärtämisen kannalta tutkimuksissa tulisi kiinnittää enemmän huomiota politiikkainstrumenttien tarkasteluun. Niinpä tässä tutkimuksessa aktiivisia työvoimapolitiikkoja analysoidaan niiden instrumenttien tasolla, koska sen avulla on mahdollista saada tarkempi kuva näiden politiikkojen tosiasiallisesta sisällöstä sekä välttää monia riippuvan muuttujan ongelmaan liittyviä haasteita.

⁴⁶ Aktiivinen työvoimapolitiikka pelkistetään osassa alan kirjallisuutta (esim. Ervasti 2018, 154) lähes ainoastaan työmarkkinoiden tarjontapuolta koskeviksi toimiksi (ks. myös Ingold ja Stuart 2015, 443–444). Tutkimuskirjallisuudessa on kuitenkin lisääntynyt käsitys, jonka mukaan enemmän huomiota tulisi kiinnittää kysyntäpuolen strategioihin (ks. Bredgaard 2018).

2.5 Aktivoinnin kannustintypologia

Tässä tutkimuksessa aktiivisia työvoimapolitiikkoja analysoidaan siis hyödyntämällä Dinanin (2019) kaksiulotteista typologiaa, jossa nämä politiikat jaotellaan niiden kannustimien perusteella (kuvio 1). Tässä typologiassa aktivoinnin yleiset instrumentit ovat käsitteellistetty matalalla abstraktiotasolla, minkä vuoksi niiden avulla voidaan muodostaa tarkempi kuva siitä, millaisia keinoja eri valtiot hyödyntävät niiden aktivoinnissa. Tämä täsmällisempi analyysi on tarpeellista, koska tutkimuksessa on osoitettu, että yleisellä tasolla samanlaisilta vaikuttavat politiikkatoimet saattavat itse asiassa sisältää hyvinkin erilaisia politiikkainstrumentteja (ks. Dinan 2019, 10–12). Niinpä näiden toimien tarkasteleminen liian yleisellä tasolla saattaa johtaa virheellisiin tulkintoihin eri maiden politiikkojen divergenssistä ja konvergenssista.

Tämän luokittelun ensimmäinen ulottuvuus (”työmarkkinavipu”, *labour market lever*) muodostuu siitä, onko politiikkatoimi kohdennettu työmarkkinoiden kysyntä- vai tarjontapuoleen eli työnantajiin vai työvoimaan. Tämän ulottuvuuden tunnistaminen on Dinanin mukaan (2019, 6) tärkeää, koska tutkimuksessa on osoitettu, että valtiot toteuttavat aktiivista työvoimapolitiikkaa suuntaamalla politiikkoja näihin molempiin ryhmiin. Tämä ulottuvuus tarjoaa siis tietoa siitä, miten valtiot hyödyntävät aktivointia.

Typologian toinen ulottuvuus (”kannustinmekanismi”) liittyy puolestaan siihen, miten valtiot pyrkivät varmistamaan sen, että näiden politiikkojen kohteena olevat toimijat käyttäytyvät halutulla tavalla. Dinanin mukaan (2019, 6) aktivointipolitiikoissa tämä tehdään tyypillisesti hyödyntämällä erilaisia kannustimia. Nämä kannustimet voivat olla joko positiivisia tai negatiivisia ja ne voidaan panna käytäntöön erilaisia politiikkainstrumentteja hyödyntämällä. Nämä kannustimet jaetaan edelleen sen perusteella, liittyvätkö ne taloudellisiin vai inhimillisen pääoman kasvattamiseen liittyviin toimiin.

Kuvio 1. Aktivoinnin kannustimet (Dinan 2019, 9, omat käännökset)

Kannustinmekanismi				
Työmarkkinavipu	Negatiiviset taloudelliset kannustimet	Positiiviset taloudelliset kannustimet	Organisatoriset inhimillisen pääoman kannustimet	Konkreettiset inhimillisen pääoman palvelut
Kysyntäpuoli	I. Työllisyyden kannustimet -Työmarkkina- ja sosiaalityöpolitiikkien tehokas täytäntöönpano	III. Tuettu työllistyminen -Työllistämistuet -Vähimmäistason alittava palkka -Vähennetty sosiaaliturvamaksut -Välitön työllistäminen	V. Hallinnolliset palvelut -Työmarkkinaosapuolten ja paikallishallinnon vahvistettu yhteistyö	VII. Yrityskoulutus -Valtion rahoittama yrityskoulutus
Tarjontapuoli	II. Työhaun kannustimet -Etuuksien vähentäminen -Pakollinen osallistuminen -Kasvatavat aikarajat tuensaajille	IV. Fiskaaliset kannustimet -Verohyvytykset -Negatiivinen tulovero -Taloudellinen tuki	VI. Työllisyyspalvelut -Neuvonta -Työnhakuohjelmat ja työnvälityspalvelut	VIII. Täydennys- ja uudelleen koulutus -Koulutus -Ammattikoulutus -Toisen mahdollisuuden koulutusohjelmat

Dinan selittää (2019, 8), että taloudelliset kannustimet määritellään sen perusteella, miten talousteoriat olettaa rationaalisen toimijan reagoivan työmarkkinoille liittymisen tai työvoiman lisäämisen muutoksiin toteuttamissaan kustannus-hyötylaskelmissa. Tästä esimerkkinä on työttömien saamien etuuksien alentaminen, mikä on negatiivinen taloudellinen kannustin. Talousteorian viitekehyksessä tämä instrumenttityyppi ”kannustaa” työtöntä liittymään työmarkkinoille, koska työttömänä olemisesta tulee hänelle kalliimpaa. Positiiviset taloudelliset kannustimet toimivat puolestaan ”porkkanoina”, joilla toimijoiden käytöstä pyritään ohjaamaan palkitsemisen kautta. Niinpä etuuksien vähentämisen sijaan tässä kannustintyyppissä työttömille tarjotaan tiettyjä taloudellisia hyötyjä, joilla heitä pyritään houkuttelemaan työmarkkinoille.

Inhimillisen pääoman kasvattamiseen liittyvät kannustimet määritellään vuorostaan positiivisina kannustimina, jotka parantavat yksilöiden taitoja tai työmarkkinakelpoisuutta. Nämä jaotellaan organisatorisiin sekä konkreettisiin inhimillisen pääoman kehittämiseen liittyviin toimiin. Näistä ensimmäiset liittyvät työttömien ”pehmeiden” taitojen kehittämiseen, kuten heidän kykyihinsä ”markkinoida” itseään tai menestyä työhaastatteluissa. Konkreettisen inhimillisen pääoman kehittäminen liittyy puolestaan ”kovien” taitojen kehittämiseen eli työttömien konkreettisen tietotaidon parantamiseen. Näistä esimerkkejä ovat erilaiset koulutusohjelmat, kuten työnhakijan omaehtoinen opiskelu.

Nämä kaksi ulottuvuutta risteyttämällä muotoutuu kahdeksan erilaista aktiivisuuden kannustintyyppiä: työllistymisen kannustimet (i); työnhaun kannustimet (ii); tuettu työllistyminen (iii); fiskaaliset kannustimet (iv); hallinnolliset palvelut (v); työllisyyspalvelut (vi); yrityskoulutus (vii); ja täydennys- ja uudelleenkoulutus (viii).

Ensimmäinen kategoria liittyy työnteon kannustamiseen ja se sisältää negatiivisia työmarkkinoiden kysyntäpuoleen liittyviä taloudellisia kannustimia. Taloudelliset kannustimet ovat kategorisoitu negatiivisiksi, koska ne vahvistavat olemassa olevia lakeja sekä luovat sanktioita, joita seuraa tottelemattomuudesta. Vaikka tällaiset politiikkatoimet ovat epätavallisia aktiivisuuden keinoja, poistavat ne Dinanin (2020, 104) mukaan työllisyyden tiellä olevia esteitä kannustamalla työnantajia hyväksymään yhteiskunnallisen syrjäytymisen vaarassa olevia työntekijöitä. Esimerkiksi syrjinnän vastaiset lait pyrkivät varmistamaan sen, etteivät työnantajat diskriminoi työntekijöitä iän tai etnisen taustan perusteella (Dinan 2020, 104).

Toinen kannustintyyppi, ”työnhaun kannustimet”, koostuu työmarkkinoiden tarjontapuoleen kohdistuvista negatiivisista taloudellisista kannustimista. Tätä tyyppiä käytetään työkaluna kannustimiin liittyvien ”ansojen” (eli kannustinloukkujen) välttämiseksi sekä sosiaalipolitiikkoihin liittyvän riippuvuuden vähentämisessä (Dinan 2020, 104). Niinpä tämä kategoria muistuttaa eniten

aktivoinnin *workfare*-tyyliä, koska siihen liittyvät politiikkatoimet voivat sisältää etuuksien tasoon tai pituuteen kohdistuvia leikkauksia tai tuensaannin ehtojen kiristämistä.

Kolmas kategoria on tuettu työllistyminen, mikä on työmarkkinoiden kysyntäpuolelle kohdistuva taloudellinen kannustin. Tähän ryhmään lukeutuvat sellaiset politiikkatoimet, joilla pyritään tyypillisesti luomaan työpaikkoja ensimmäiselle, toiselle tai kolmannelle sektorille. Tätä kannustinta hyödynnetään tyypillisesti kahdessa eri tarkoituksessa: joko markkinoiden heikkouksien korjaamiseksi tai työttömien taitojen heikentymisen estämiseksi (Dinan 2020, 104). Tähän kategoriaan sisältyvät myös työntekijöiden sosiaaliturvamaksuihin liittyvät pienennykset sekä laillisen vähimmäistason alittava palkka.

Neljäs typologian kannustintyyppi on fiskaaliset kannustimet. Nämä ovat positiivisista työmarkkinoiden tarjontapuoleen kohdistuvista taloudellisista kannustimista. Esimerkkejä tästä kannustimesta ovat verohyvitykset sekä negatiivinen tulovero tietyt ehdot täyttävälle työntekijöille. Näihin kannustimiin lukeutuu myös tiettyihin ohjelmiin osallistuvien ihmisten taloudellinen tukeminen.

Viidennen kategorian muodostavat hallinnolliset palvelut, joka ovat työmarkkinoiden kysyntäpuoleen kohdistuvia organisatorisia inhimillisen pääoman kannustimia. Näiksi lukeutuvat sellaiset politiikat, joilla vahvistetaan yritysten ja paikallisten sekä alueellisten hallintojen välistä yhteistyötä yksinkertaistamalla työn ja sen tekijöiden kohtaamista (Dinan 2020, 104). Nämä palvelut voivat sisältää esimerkiksi työmarkkinaosapuolten antamaa palautetta sekä rahoitusta.

Kuudes kannustintyyppi on työllisyyspalvelut, jotka ovat työmarkkinoiden tarjontapuoleen kohdistuvia inhimillisen pääoman kannustimia. Näillä toimilla pyritään vähentämään työmarkkinoille pääsyn esteitä parantamalla yksilöiden kapasiteettia markkinoida omia taitojaan. Näillä kannustimilla tavoitellaankin työntekijöiden ja työnantajien kohtaannon parantamista työvoimapalveluiden, työhön sijoittamisen ja neuvonnan avulla. Esimerkkejä tällaisista prosesseista ovat esimerkiksi työvoimavirkailijoiden tapaaminen yksilöllisten työllistymissuunnitelmien tai ansioluetteloiden laatimiseksi (Dinan 2020, 106).⁴⁷

Seitsemäs kategoria on yrityskoulutus, joka edustaa työmarkkinoiden kysyntäpuolen konkreettisia inhimilliseen pääoman kannustimia. Tästä kannustintyyppistä esimerkki on muun muassa Tanskassa toteutettu ohjelma, jossa hallitus suuntaa varoja työttömien kouluttamiseen yksityisissä yrityksissä,

⁴⁷ Tämä kannustintyyppi poikkeaa kahdeksannesta kategoriasta eli täydennys- ja uudelleen koulutuksesta, sillä siinä huomio on uusien taitojen omaksumisessa. Työllisyyspalveluiden kannustimissa pyritään vuorostaan ylläpitämään olemassa olevia taitoja (ks. Bengtsson et al. 2017, 384; Dinan 2020, 106).

päämääränä heidän taitojen kehittäminen tai työkokemuksen kartoittaminen (Dinan 2020, 106). Toinen esimerkki on Suomessa järjestetty työkokeilumahdollisuus⁴⁸.

Viimeinen ja kahdeksas kategoria on täydennys- ja uudelleen koulutus, joka sisältää työmarkkinoiden tarjontapuoleen kohdistuvat konkreettiset inhimillisen pääoman kannustimet. Nämä kannustimet koostuvat toimista, joilla pyritään parantamaan yksilöiden kapasiteettia, mutta voimakkaammassa mielessä kuin työllisyyspalveluiden (VI) osalta. Tällä kannustimella työnhakijoita motivoidaan omaksumaan uusia taitoja, muun muassa koulutuksen, toisen mahdollisuuden koulutusohjelmien⁴⁹ sekä ammattikoulutuksen kautta (Dinan 2020, 106).

Tässä osiossa esiteltyä typologiaa hyödynnetään tässä tutkimuksessa analysoitavien maiden hyödyntämien instrumenttien systemaattiseen luokitteluun. Tähän liittyvät vaiheet kuvataan tarkemmin luvussa 3.3. Ennen näiden metodologisten seikkojen käsittelyä esitetään kuitenkin yhteenveto teoreettisesta viitekehyksestä. Tämän pohjalta johdetaan tutkimuksessa testattavat hypoteesit siitä, millaisia kannustimia eri maiden politiikoista tulisi näiden teoreettisten suuntausten perusteella löytyä.

2.6 Yhteenveto teoreettisesta viitekehyksestä ja tutkielman hypoteesit

Tämän tutkimuksen tavoitteena on käsitellä aktiivisen työvoimapolitiikan muutoksia kahden vastakkain asettuvan teoreettisen näkökulman valossa sekä arvioida sitä, miten ne vastaavat empiirisestä analyysistä saatuja tuloksia. Tähän tehtävään vastataan vertailemalla kolmen tapausmaan aktiivisen työvoimapolitiikan reformeja niiden kannustimien tasolla. Tässä luvussa tiivistetään tutkimusta ohjaava teoreettinen viitekehys ja johdetaan siihen liittyvät hypoteesit.

Ennen tätä on kuitenkin syytä selventää, ettei tässä tutkimuksessa tarkastella hypoteesien taustalla olevia kausaalisia mekanismeja, vaan ainoastaan niiden vaikutuksia. Tähän on kaksi merkittävää syytä. Näistä ensimmäinen on se, että konvergenssin ja divergenssin taustalla olevien kausaalisten mekanismien erottelu on erittäin haastavaa, koska niiden taustalla olevat prosessit ovat vahvasti toisiinsa kietoutuneita sekä toisiinsa vaikuttavia ilmiöitä (esim. Armingeon 2004, 234; ks. myös Ebbinghaus 2012, 455). Tämä tekee näiden prosessien täsmällisestä analysoinnista ja niiden toisistaan erottelamisesta erittäin haastavaa (ks. myös Heinze ja Knill 2008, 498; Tosun et al. 2017, 603). Esimerkiksi EU:n ja globalisaation aiheuttaman konvergenssin erottelu edellyttäisi tutkimuksen tapausmäärään huomattavaa laajentamista (analyysissä tulisi tarkastella myös EU:n

⁴⁸ Katso: www.te-palvelut.fi/fi/erikoissivut/kaytannot-ja-saannokset (viitattu 29.6.2021).

⁴⁹ Näillä ohjelmilla viitataan toimiin, joissa koulupudokkaille tarjotaan uusi mahdollisuus koulutuksensa loppuunsaattamiseen.

ulkopuolisia maita, jotta tällaisia johtopäätöksiä voisi muodostaa). Toiseksi, näiden kausaaliketjujen tarkasteleminen edellyttäisi dynaamisempia kvalitatiivisia tekniikoita, kuten prosessien jäljittämisen menetelmää (Heinze ja Knill 2008, 506). Nämä menetelmät ovat kuitenkin tämän tutkielman laajuuden ja asetelman ulottumattomissa.

Näistä rajoitteista huolimatta näiden prosessien vaikutusten analysointia voidaan pitää perusteltuna, koska niitä tarkastelemalla on mahdollista kerryttää teoreettisesti merkittävää tietoa hyvinvointivaltioiden muutoksesta.

2.6.1 Diversiteettihypoteesi

Hyvinvointivaltioiden välisen diversiteetin jatkumista ennustavissa lähestymistavoissa painotetaan sitä, että hyvinvointiregiimit uudelleentuottavat niille tyypillisiä institutionaalisia konfiguraatioita. Tähän ”diversiteettiteesiin” lukeutuu kaksi lähestymistapaa. Näistä ensimmäisessä (uusi politiikka - lähestymistapa) katsotaan, että hyvinvointivaltioiden vakauden taustalla on kaksi merkittävää voimaa (Pierson 1996, 2001d). Näistä ensimmäinen liittyy hyvinvointivaltioiden institutionaaliin mekanismeihin, kuten polkuriippuvuuteen sekä ”veto-pisteisiin” (*veto-points*), jotka rajoittavat poliittisten päättäjien liikkumatilaa lukitsemalla heidän odotuksiaan ja mieltymyksiään paikoilleen. Toinen hyvinvointivaltioiden vakautta aiheuttava tekijä liittyy hyvinvointivaltioiden tärkeimpiin sosiaaliohjelmiin liittyvään kannatukseen. Koska nämä ohjelmat saavat yleisesti kansalaisilta laajan tuen, on niihin kohdistuvat leikkaukset poliittisesti riskialttiita. Tässä tilanteessa hyvinvointivaltioiden ”takaisinvyörytys” (*rollback*) on erittäin epätodennäköistä, minkä vuoksi hyvinvointivaltioihin kohdistuvat muutokset ovat vähittäisiä ja noudattavat niiden olemassa olevia institutionaalisia kokoonpanoja (Green-Pedersen ja Haverland 2002, 44; Starke 2006, 106). Nykyaikaisessa kontekstissa tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että olemassa olevien etujen ja oikeuksien leikkaaminen on mittavien institutionaalisten muutosten tavoin poliittisesti erittäin hankalaa (Starke 2006, 106).⁵⁰

Ajatus siitä, että hyvinvointivaltioiden reformiprosesseja ohjaa vahvasti vallitseva tilanne, on merkittävässä osassa myös niin kutsutussa vanha politiikka -lähestymistavassa. Myös tässä kirjallisuudessa (Esping-Andersen 1990, 1999) hyvinvointivaltioiden kehitys tunnistetaan polkuriippuvaksi. Hyvinvointivaltioihin kohdistuvia muutoksia määrittää siis se, millaiseen hyvinvointiregiimiin ne kuuluvat. Toisin sanoen, hyvinvointivaltiot mukautuvat niiden kohtaamiin

⁵⁰ Tässä tulee kuitenkin muistaa, että eri regiimeissä tämä kannatus saa erilaiset mittasuhteet. Sosiaalidemokraattisessa ja konservatiivisessa regiimissä hyvinvointivaltiota kohtaan oleva kannatus on tyypillisesti korkeaa ja liberaalissa regiimissä puolestaan keskinkertaista (Pierson 2001a, 455).

haasteisiin tavalla, joka vastaa niiden institutionaalisia asetelmia. Eri hyvinvointivaltiot voidaan ryhmitellä tämän perusteella toisistaan erottuviin hyvinvointiregiimeihin (liberaali, sosiaalidemokraattinen ja konservatiivinen), joissa kussakin on omanlaisesta valtion, perheen ja markkinoiden muodostama kokonaisuus sekä niille erityiset heikkoudet ja vahvuudet. Nämä piirteet määrittävät ennalta hyvinvointivaltioiden kehityskulkuja, joilta poikkeamista pidetään epätodennäköisenä (Weishaupt 2011, 58). Tästä syystä hyvinvointivaltioiden kohtaamat, varsin samanlaiselta vaikuttavat haasteet eivät tämän teorian mukaan johda samanlaisiin vastauksiin, koska ne kohdistuvat lopulta aina hyvin erilaisiin hyvinvointijärjestelmiin (Esping-Andersen 2002, 13). Niinpä hyvinvointivaltiot mukautuvat jatkossakin erilaisilla tavoilla, minkä vuoksi niiden välinen diversiteetti tulee jatkumaan (Esping-Andersen 2002, 24–25).

Sekä uusi että vanha politiikka -lähestymistavat jakavat siis näkemyksen hyvinvointivaltioiden diversiteetin jatkumisesta, koska hyvinvointivaltioiden katsotaan toisintavan niiden olemassa olevia institutionaalisia rakenteita. Samansuuntaisiin johtopäätöksiin on päädytty myös lukuisissa aktivointipolitiikkaa koskevissa tutkimuksissa, joissa esitetään, että eri hyvinvointivaltioiden aktivointipolitiikan rinnakkaisesta kehityksestä huolimatta eri regiimien suhteellinen etäisyys toisiinsa on pysynyt vakaana (Barbier ja Ludwig-Mayerhofer 2004; Bonoli 2010; Vis 2007).

Tämän polkuriippuvuutta painottavan kirjallisuuden pohjalta voidaan olettaa, että valtioilla on tapana hyödyntää niille tuttuja politiikkainstrumentteja, jotka siis vaihtelevat eri hyvinvointiregiimien välillä. Tätä oletusta tukee yleinen havainto siitä, että valtioilla on tapana tukeutua samoihin politiikkainstrumentteihin läpi ajan, elleivät ne kohtaa jotain ratkaisemattomalta vaikuttavaa ongelmaa tai uutta vakuuttavaa ideaa (Jensen ja Wenzelburger 2020, 54; ks. myös Howlett 2019, 251–252). Niinpä on mahdollista olettaa, että hyvinvointiregiimien perinnöt vaikuttavat edelleen niiden nykypäivän työvoimapolitiikkaan.⁵¹ Siispä kysymys on se, minkälaiset politiikkainstrumentit ovat kullekin regiimille tyypillisiä. Tämän määrittämisessä hyödynnetään Esping-Andersenin typologiaa.

Sosiaalidemokraattisen regiimin tunnuspiirteitä ovat antelias sosiaalipolitiikka, korkeat aktivointitasot sekä suhteellisen säännelty työmarkkinat (Esping-Andersen 2002, 13–14; Pierson 2001a, 440; Vis 2007, 109). Tätä regiimiä ohjaavat tasa-arvoon ja universalismiin liittyvät arvot, joiden voidaan ajatella heijastuvan sen työvoimapolitiikkaan (Esping-Andersen 1990, 141, 2002, 13–14; Horn ja Shore 2021, 92). Tämä näkyy erityisesti valtion keskeisenä roolina väestön

⁵¹ Kvistin (2003, 227) mukaan aktivointistrategiat heijastavat poliittisen talouden klassista kysymystä siitä, millainen hyvinvointivaltion ja työmarkkinoiden välinen yhteys pitäisi olla. Liberaalissa ajattelussa tämä suhde hahmotetaan vaihtoehtona tasa-arvon ja tehokkuuden välillä, siinä missä sosialistisessa ajattelussa tasa-arvon katsotaan edistävän tehokkuutta (Kvist 2003, 227).

työllistämässä, minkä ainoa päämäärä ei ole valtiontalouden parantaminen, vaan siihen yhdistyy tavoitteita myös sosiaalisen koheesion edistämisestä (Kvist 2003, 230). Tämä tasa-arvon edistämiseen liittyvä periaate on heijastunut historiallisesti sosiaalidemokraattisen regiimin aktiivisiin työvoimapolitiikkoihin erityisesti inhimillisen pääoman kehittämiseen liittyvinä toimina (Bonoli 2013, 26; Jensen ja Wenzelburger 2020, 54; Nelson 2013, 257) sekä suorana työpaikkojen luomisena julkiselle sektorille (Greve 2012, 16). Tämän lisäksi sosiaalidemokraattiselle regiimille on etenkin 1990-luvulta alkaen ollut tyypillistä työllistymistukien hyödyntäminen (Nelson 2013, 255). Niinpä tältä regiimiltä voidaan odottaa yhtäältä inhimillisen pääoman kasvattamiseen liittyviä kannustimia sekä toisaalta tuettu työllistyminen -kategoriaan lukeutuvia toimia (johon välitön työllistäminen sekä työllistämistuet lukeutuvat tässä tutkimuksessa käytetyssä typologiassa).

H_{1a}: Sosiaalidemokraattisessa regiimissä on hyödynnetty pääasiassa työmarkkinoiden tarjontapuoleen kohdistuvia inhimillisen pääoman kasvattamiseen tähtääviä kannustimia sekä kysyntäpuoleen kohdistuvia positiivisia taloudellisia kannustimia.

Liberaalin regiimin työvoimapolitiikkaa ohjaavat regiimiteorian perusteella vuorostaan neoliberaalit ja markkinapohjaiset arvot. Tälle regiimille onkin tyypillistä ainoastaan perustavanlaatuisempien sosiaalisten riskien turvaaminen sekä matalat aktivointitasot (Vis 2007, 109). Piersonin (2001a, 434) sanoin liberaalien hyvinvointivaltioiden sopeutumista määrittävä piirre on ollut rekommodifikaatio eli ihmisten markkinariippuvuuden vahvistaminen (dekommodifikaation vastakohta). Tälle regiimille tyypillisiä aktivointikeinoja ovatkin työnteon kannustavuuden lisääminen tekemällä etuuksien vastaanottamisesta vähemmän houkuttelevaa. Tätä päämäärää on toteutettu kasvattamalla matalapalkkaisten töiden houkuttelevuutta sekä vahvistamalla etuuksien työntekoon liittyvää ehdollisuutta (Bonoli 2013, 25; Chung ja Thewissen 2011, 357; Esping-Andersen 2002, 15; Jensen ja Wenzelburger 2020, 54). Näiden piirteiden lisäksi liberaalin regiimin aktiivista työvoimapolitiikkaa kuvastaa heikko sitoutuminen inhimillisen pääoman kehittämiseen tähtääviin ohjelmiin (Clasen 2011, 19–21). Tähän perustuen voidaan olettaa, että liberaalissa regiimissä on keskitytty pääasiassa työmarkkinoiden tarjontapuoleen liittyviin negatiivisiin taloudellisiin kannustimiin.

H_{1b}: Liberaalissa regiimissä on hyödynnetty pääasiassa negatiivisia työmarkkinoiden tarjontapuoleen kohdistuvia kannustimia.

Kahden edellä kuvatun regiimin ideat sekoittuvat konservatiivisessa regiimissä, jossa korostetaan työmarkkinoiden sisäpiiriläisten statuksen ylläpitämistä (Horn ja Shore 2021, 92). Tälle regiimille tyypillistä on suhteellisen vahva toimeentuloturva, melko alhaiset aktivointitasot sekä vahvasti säännellyt työmarkkinat (Vis 2007, 109). Konservatiivisen regiimin voidaankin olettaa hyödyntäneen suhteellisen vähän työllistettävyyden kasvattamiseen tähtääviä politiikkainstrumentteja. Näin siksi, koska regiimi on tunnettu perinteisten luokkasuhteiden ylläpitämisestä (eli työllisten statuksen säilyttämisestä) (Chung ja Thewissen 2011, 357; Esping-Andersen 2002, 16), aikaisen työmarkkinapoistumisen edistämisestä (Pierson 2001a, 455) sekä historiallisesti hitaista reformontiprosesseista (Jensen ja Wenzelburger 2020). Niinpä tämän regiimin ei odoteta hyödyntäneen mitään erityistä instrumenttia, vaan suhtautuneen yleisesti vastahakoisesti aktivointiin liittyviin toimiin.

H1c: Konservatiivisessa regiimissä on toteutettu huomattavasti vähemmän aktiivisen työvoimapolitiikan reformeja kuin sosiaalidemokraattisessa ja liberaalissa regiimissä.

2.6.2 Konvergenssihypoteesi

Monelle tutkijalle aktivointikäännöksen edustaa perustavanlaatuisia muutoksia eurooppalaisten hyvinvointivaltioiden regiimeihin, joita aikaisemmin määrittivät erilaiset kehityssuunnat (Cronert 2019, 839). Esimerkiksi Weishaupt (2011, 306–308) argumentoi, että aktivointikäännöksen on heikentänyt hyvinvointiregiimien kaikkia olennaisia elementtejä. Tämän lisäksi hyvinvointivaltioiden väliset institutionaaliset erot ovat kaventuneet, niiden reformit seuraavat aiempaa vähemmän regiimityypillisiä polkuja ja ne jakavat yhä enemmän yhteisiä ideoita sekä tavoitteita (Weishaupt 2011, 308). Tämän kirjallisuuden perusteella on siis viitteitä siitä, että hyvinvointivaltioiden väliset erot ovat kaventuneet viimeisten vuosikymmenten aikana (ks. myös Horn ja Shore 2021; Taylor-Gooby, Leruth ja Chung 2017b, 214).

Näiden kehitysten perusteella eri maiden aktiivisista työvoimapolitiikoista voidaan olettaa löytyvän yhteisiä piirteitä ja niiden välisten erojen kaventumista. Näille konvergenssia implikoiville prosesseille tarjotaan kirjallisuudessa kolme keskeistä lähdettä: talouden globalisaatio, kansalliset paineet sekä kansainvälinen poliittinen yhteistyö ja oppiminen. Ensin mainitussa lähestymistavassa korostetaan lisääntyneen pääoman liikkuvuuden sekä talouden kansainvälisten voimien aiheuttamaa painetta, minkä ajatellaan pienentäneen kansallisten päättäjien liikkumatilaa. Seurauksena tästä on hyvinvointiin liittyvien menojen leikkaaminen sekä olemassa olevien rakenteiden purkaminen valtion velvollisuuksien karsimiseksi. Kansallisiin paineisiin keskittyvissä argumenteissa konvergenssia

perustellaan puolestaan hyvinvointivaltioiden sisäisten ongelmien sekä niiden edellyttämien ratkaisuiden homogeenisyydellä. Myös tässä teesissä konvergenssin katsotaan johtavan kohti minimalistisempaa hyvinvointivaltiota. Kolmannessa konvergenssiteesin variantissa keskitytään kansainväliseen poliittiseen yhteistyöhön ja eritoten kahden asiantuntijayhteisön, EU:n ja OECD:n, merkitykseen aktiiviseen työvoimapolitiikkaan liittyvien ideoiden levittämisessä.

Globalisaatioon sekä kansallisiin paineisiin liittyvien konvergenssiväitteiden pohjalta voidaan olettaa, että eurooppalaiset hyvinvointivaltiot ovat finanssikriisistä alkaen suosineet matalakustanteisia politiikkoja, joilla valtion vastuuta siirretään yksilöille. Aktiivisessa työvoimapolitiikassa tämä tarkoittaa työnhakuun liittyvien kustannusten vahvistamista, koska nämä politiikat ovat kustannuksiltaan matalia sekä kasvattavat yksilöiden vastuuta heidän työllistymisessään (Dinan 2019, 8–10). Tälle oletukselle löytyy tukea viimeaikaisista analyyseistä, joissa on tarkasteltu EU-maiden aktiiviseen työvoimapolitiikkaan kohdistuvia panostuksia finanssikriisistä alkaen. Bengtssonin, de la Porten ja Jacobssonin (2017)⁵² mukaan EU-maiden työmarkkinareformeissa on finanssikriisistä alkaen korostuneet kulujen hallintaan tähtäävät politiikat, joilla on kasvatettu sosiaaliturvan vastikkeellisuutta. Nämä trendit heijastuvat Bengtssonin ja kumppaneiden mukaan (2017, 384) matalakustanteisten aktiivisten työvoimapolitiikkojen omaksumisessa, joita ovat pääasiassa olleet työllisyyden tukeminen⁵³ sekä kannustimien vahvistaminen. Tämän sijaan nämä tutkijat eivät löydä näyttöä konkreettisen inhimillisen pääoman kehittämiseen keskittyvistä toimista.

Julkisiin panostuksiin pohjautuvien analyysien ongelmat huomioiden on mielenkiintoista selvittää, ovatko nämä kehityssuunnat havaittavissa myös vuodesta 2013 eteenpäin sekä silloin, kun instrumentteja tarkastellaan yksityiskohtaisemmalla tasolla. Tämän perustella asetetaan seuraava hypoteesi:

H_{2a}: Tapausmaiden aktiivisen työvoimapolitiikan kannustimissa on työnhaun kannustimiin liittyvää konvergenssia.

Edellä esitetylle hypoteesille tukea voidaan johtaa myös kansainväliseen poliittiseen yhteistyöhön ja oppimiseen liittyvien konvergenssiargumenttien pohjalta. Useat tutkijat (Crespy ja Menz 2015, 181; Leruth 2017, 186; Taylor-Gooby, Leruth ja Chung 2017b, 201–220; Theodoropoulou 2018a, 354)

⁵² Bengtsson ym. (2017) hyödynsivät vuodet 2004–2013 kattavassa analyysissään Bonolin (2010) typologiaa aktiivisten työvoimapolitiikkojen instrumenttien jaottelamisessa. Analyysissään he keskittyivät kahdeksaan EU-maahan: Ruotsiin, Tanskaan, Ranskaan, Saksaan, Espanjaan, Italiaan, Liettuaan ja Puolaan.

⁵³ Tämä vastaa Dinanin typologiassa työllisyyspalvelut -kategoriaa.

ovat argumentoineet, että EU-maat ovat finanssikriisistä alkaen vahvistaneet niiden politiikanteon neoliberaalia logiikka, mikä on näkynyt eritoten kustannusten hillintään liittyvinä toimina.⁵⁴ Nämä toimet ovat näkyneet EU-maiden agendalla etenkin budjettien tasapainottamiseen sekä työllisyyden ja kilpailukyvyn kasvattamiseen tähtäävien politiikkojen korostumisena (Taylor-Gooby, Leruth ja Chung 2017, 212). EU on edistänyt näitä kehityssuuntia toimeenpanemalla talouskuriin liittyvillä ohjelmilla⁵⁵ sekä antamalla jäsenmaille työllisyyspolitiikkaan liittyviä suosituksia OECD:n tavoin. Näiden organisaatioiden suosituksissa on korostettu työmarkkinoiden tarjontapuoleen kohdistuvia aktivointitoimia sekä vastikkeellisuuden merkitystä työllistettävyyden parantamisessa (Armingeon 2004, 228–229; Dinan 2020, 24–26; Weishaupt 2011, 151–192). Niinpä työnhaun kannustimissa mahdollisesti havaittavan konvergenssin ovat saattaneet vaikuttaa myös EU:n ja OECD:n edistämät ideat sekä neoliberaalin agendan vahvistuminen.

Talouskuria vahvistavien toimien ohella EU-tasolla on viime aikoina tehty myös mittavia aloitteita jäsenmaiden sosiaalipolitiikkojen harmonisoinnista kohti sosiaalisten investointien⁵⁶ suuntaa (Leruth 2017, 191; Nolan 2013, 459–460). Näillä toimilla EU on pyrkinyt vastaamaan finanssikriisistä koituneisiin laajamittaisiin sosioekonomisiin haasteisiin (kuten laajalle levinneeseen nuorisotyöttömyyteen) sekä työmarkkinoiden rakennemuutoksiin (ks. Boutsouki 2017; European Commission 2013). Finanssikriisistä alkaen merkittävä vuosi sosiaalisten investointien edistämässä on ollut 2013, jolloin Eurooppa-neuvosto (2013) antoi suosituksen nuorisotakuu-paketista⁵⁷ ja EU-komissio (2013) julkaisi laaja-alaisen sosiaalisia investointeja koskevan paketin⁵⁸. Nuorisotakuussa kaikille alle 25-vuotiaille eurooppalaisille tarjotaan joko työ-, työssäoppimis-, tai harjoittelupaikka tai mahdollisuus koulutuksen jatkamiseen neljän kuukauden sisällä siitä, kun he ovat poistuneet koulutuksesta tai tulleet työttömiksi (Council of the European Union 2013, 3). Sosiaalisia investointeja koskevan paketin sisältö koostuu puolestaan pääosin komission (2013, 9) kehotuksista,

⁵⁴ Nämä tutkijat eivät kuitenkaan ehdota, että hyvinvointivaltioiden työvoimapolitiikoissa olisi havaittavissa konvergenssia, vaan esittävät, että eri maiden reformeja kuvastaa diversiteetti. Nämä tutkijat viittaavat ainoastaan yleisistä kehityssuunnista, jotka ovat eri maille yhteisiä.

⁵⁵ Näistä esimerkkeinä ovat muun muassa ”six pack” -reformi sekä ”bail-out”-ohjelmat (ks. Leruth 2017, 191).

⁵⁶ Sosiaalisten investointien strategia hahmotetaan usein vastakohtana neoliberaaleille politiikkatoimille (vrt. Dinan 2019, 7) ja vaihtoehtoisena tapana sille, miten sosiaalivaroja tulisi kohdentaa (Nolan 2013, 459). Aktiivisen työvoimapolitiikan kehityksessä sillä viitataan yleisesti toimiin, joilla pyritään kasvattamaan inhimillistä pääomaa (Bengtsson, de la Porte ja Jacobsson 2017, 367).

⁵⁷ Tämän hankkeen toteutumista tuetaan Euroopan sosiaalirahastolla (*European Social Fund*) sekä Nuorisotyöllisyshankkeen (*Youth Employment Initiative*) myötä jäsenmaille jaettavalla lisärahoituksella (Crespy ja Menz 2015, 201). Jäsenmaat saavat kuitenkin itse valita nuorisotakuun implementointiin keinot sekä ajoituksen (Crespy ja Menz 2015, 201).

⁵⁸ Tämä paketti koostuu pääasiassa a) jäsenvaltioiden suorituskyvyn seurannasta Eurooppalaisen ohjausjakson (*European semester*) aloilla; b) komission jäsenvaltioille suunnatuista kehotuksista pohtia tarkemmin sosiaalisia investointeja sekä c) ohjeista siitä, miten EU:n rakennerahastoista annettua tukea tulisi käyttää (Crespy ja Menz 2015, 201–202). Niinpä näiden toimien toteuttaminen on viimekädessä vapaaehtoista, koska niiden toimeenpanossa ei hyödynnetä laillisesti sitovia instrumentteja.

joissa se kannustaa jäsenmaita panostamaan enemmän inhimilliseen pääomaan, muun muassa suuntaamalla politiikan painopistettä enemmän koulutukseen, aktiivisiin työmarkkinatoimenpiteisiin ja kuntoutukseen. Näiden toimien perusteella tapausmaiden voidaan olettaa edistäneen inhimillisen pääoman kasvattamiseen tähtääviä toimia.

H_{2b}: Tapausmaiden aktiivisen työvoimapolitiikan kannustimissa on täydennys- ja uudelleen koulutukseen liittyvää konvergenssia.

Nämä EU:n pyrkimykset huomioiden, on kuitenkin syytä mainita, että useat tutkijat (esim. Bengtsson, de la Porte ja Jacobsson 2017; Crespy ja Menz 2015; Leruth 2017, 194–195) ovat pitäneet näiden toimien edistymistä epätodennäköisenä. Tutkimuksessa on myös havaittu, että jäsenmaiden sitoutuminen näihin ohjelmiin on poikennut merkittävästi toisistaan (Taylor-Gooby, Leruth ja Chung 2017b, 212). Niinpä tapausmaiden konvergoituminen tähän suuntaan on jokseenkin epätodennäköistä aiemman kirjallisuuden perusteella.⁵⁹ Tästä huolimatta myös tämä hypoteesi ansaitsee tulle testatuksi, koska sille on merkittäviä teoreettisia perusteita ja koska tietyn politiikkatyylin olemassaolo ei ole tae sen jatkuvuudesta.

⁵⁹ Tosun ja muut (2019) havaitsivat nuorisotakuuseen liittyvien aktiivisten työvoimapolitiikkojen uusien sektoreiden kattamisessa osittaista beeta-konvergenssia. Divergenssiä he havaitsivat puolestaan nuoriin liittyvien aktiivisen työvoimapolitiikkojen instrumenttien vuosittaisissa omaksumismääriin. Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin vuosia 2007–2014.

3 Metodologia

Tässä luvussa täsmennetään tämän tutkielman tutkimusstrategia sekä aineiston keruussa ja analyysissä hyödynnettävät tekniikat. Tutkielman strategiana toimii vertaileva tapaustutkimus, jonka periaatteita avataan seuraavassa alaluvussa. Tätä seuraavat alaluvut tapausten ja tarkasteluvälin valinnassa huomioitavista kriteereistä. Näitä kriteereitä sovelletaan niitä seuraavassa luvussa tämän tutkimuksen ongelmaan, minkä perusteella tehdään valinnat analysoitavista tapauksista ja tutkimuksen tarkastelujaksosta. Tämän jälkeen tarkennetaan tutkimuksen aineistonkeruuprosessi ja sen tuloksena muodostunut aineisto (luku 3.3). Neljäs alaluku koskee analyysissä hyödynnettäviä menetelmiä sekä kuvaa analyysin etenemisen.

3.1 Vertaileva tutkimus

Vertailevassa politiikan tutkimuksessa vertaillaan eri tapausten (usein maita, mutta joskus myös muita yksiköjä) yhtäläisyyksiä ja eroja tiettyä ajanjaksona poliittisten ilmiöiden ymmärtämiseksi ja selittämiseksi (Landman ja Carvalho 2017, 4). Koska vertailevassa tutkimuksessa ei usein ole mahdollista hyödyntää kokeellisesti kontrolloituja koeasetelmia (loogisten, eettisten ja käytännöllisten syiden takia), pyrkivät tutkijat luomaan ”luonnollisia kokeita”, joissa jäljitellään luonnontieteistä tuttujen kokeiden logiikkaa (Landman ja Carvalho 2017, 15; Peters 1998, 1). Näissä kokeissa tutkijat pyrkivät kontrolloimaan kokeen tiettyjä tekijöitä, samaan aikaan kun he keskittyvät tapausten välillä havaittaviin eroihin (Landman ja Carvalho 2017, 15; Peters 1998, 1). Vertailevan menetelmä tarkoituksena voidaankin pitää kontrollointia (Sartori 1991, 244).

Huomattavaa kuitenkin on, ettei vertailevissa tutkimuksissa voida oletettavasti päätyä lopputulemiin samanlaisella varmuudella, kuin luonnontieteiden kokeellisilla menetelmillä (Sartori 1991, 244). Tämän taustalla on sosiaalisen maailman kompleksisuus ja sen mukana tulevat haasteet kontrolloida kaikkia lopputuloksiin liittyviä seikkoja (Landman ja Carvalho 2017, 15). Näiden tekijöiden lisäksi vertaileviin tutkimuksiin ei monissa tilanteissa ole mahdollista (tai toivottavaa) sisällyttää suuria tapausmääriä, jotka mahdollistaisivat tilastollisten menetelmien⁶⁰ hyödyntämisen. Tämän vuoksi alan tutkimukset kohtaavat usein niin kutsutun ”paljon muuttujia, vähän tapauksia” -ongelman (Sartori 1991, 244; ks. myös Peters 1998, 58–61). Toisin ilmaistuna: on olemassa liian

⁶⁰ Tilastollisten menetelmien hyödyntäminen ei kuitenkaan ole kaikissa tilanteissa tavoiteltavaa. Petersiä (1998, 58) lainaten tutkimuksen metodologisten työkalujen valinta tulisi perustua niihin analyttisiin ja teoreettisiin kysymyksiin, joihin tutkimuksessa pyritään vastamaan, eikä toisin päin.

vähän tapauksia, jotta kaikkia potentiaalisia muuttujia olisi mahdollista testata (Ebbinghaus 2012, 449).⁶¹

Näistä haasteista huolimatta vertailevassa tutkimuksessa pystytään tekemään yleistyksiä ja johtopäätelmiä tekemällä ”kohtuullisia oletuksia” sekä hyödyntämällä tarkkaan määriteltäviä teorioita, joiden kautta voidaan muodostaa vertailuissa testattavia hypoteeseja (Landman ja Carvalho 2017, 15). Tätä tutkimusstrategiaa hyödynnetään Halperin ja Heathin mukaan (2012, 203; vrt. Landman ja Carvalho 2017, 3–4) yleisesti kolmessa eri mielessä: i) teorian soveltamisessa uusiin tapauksiin, ii) uuden teorian tai hypoteesien kehittämiseen sekä iii) teorian koettelemiseen. Tässä tutkimuksessa tapauksia vertaillaan kolmannessa mielessä: kolmen eri maan politiikkoja vertaillaan kahden teoriahaaran pohjalta johdettujen hypoteesien testaamiseksi.

Vaikka vertailevan politiikan tutkimuksen määritelmistä ei ole yksimielisyyttä, voidaan se ymmärtää ennen kaikkea menetelmällisenä lähestymistapana. Arend Lijphartin (1971, 682) mukaan vertaileva politiikan tutkimus viittaakin ennen kaikkea tutkimusten analyysitapaan, vaikka ei täsmennä sitä, mikä tämän analyysin kohteena on. Tämä menetelmä voidaan ymmärtää pääasiassa sen sääntöjen ja menettelytapojen perusteella, jotka liittyvät siihen, miten tapausten välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä tunnistetaan sekä selitetään (Van Biezen ja Caramani 2006, 29; viitattu teoksessa: Halperin ja Heath 2012, 202). Nämä tekijät poikkeavat tutkimusten tapaukseen sekä tapausten valintaan liittyvien ratkaisuiden perusteella (Halperin ja Heath 2012, 202).

Petersin (1998, 60–61) mukaan ratkaiseva kysymys vertailevan asetelman hyödyntämisessä voidaankin tiivistää kahteen tapausten valintaan liittyvään tekijään: i) siihen, kuinka monta tapausta tutkimukseen tulisi valita sekä siihen, ii) millaisia nämä valittavat tapaukset tulisi olla. Seuraavaksi käsitellään näistä kysymyksistä ensimmäistä. Jälkimmäiseen palataan myöhemmin sille omistetussa alaluvussa 3.1.1.

Vertailevassa tutkimuksessa on yleisellä tasolla kolme erilaista lähestymistapaa, jotka erotellaan sen perusteella, kuinka montaa tapausta niissä vertaillaan ja miten nämä tapaukset valitaan. Näihin lukeutuvat i) suuren tapausmäärän tutkimukset, ii) pienen tapausmäärän tutkimukset sekä iii) yhden tapauksen tutkimukset⁶² (jotka tunnetaan myös tapaustudimuksina) (Halperin ja Heath 2012, 202–

⁶¹ Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä korostaa, että analysoitavien tapausten määrä tulisi riippua tutkimuksessa omaksutusta lähestymistavasta sekä siitä, millaista tietoa sillä pyritään kerryttämään. Niinpä tapausmäärän laajentamista ei voida kaikissa tilanteissa pitää perusteltuna, vaikka se olisikin mahdollista (ks. Peters 1998, 58–79). Useimmissa tilanteissa tapausmäärän lisääminen nähdään kuitenkin hyödyllisenä, eritoten ”vähän tapauksia, paljon muuttujia” -ongelman välttämiseksi (Lijphart 1971, 686; Peters 1998, 61). Tämän tutkimusten tapausten määrän kasvattaminen olisi tästä näkökulmasta perusteltua. Se kuitenkin edellyttäisi laajan määrän lisäresursseja. Niinpä tässä tutkimuksessa tarkastellaan ainoastaan kolmea tapausta (ks. tarkemmin luku 3.2).

⁶² Tutkimusten erottelu yhden ja useamman tapausten tutkimuksiin liittyy vahvasti vertailevan (politiikan) tutkimuksen traditioon. Esimerkiksi Yin (2018, 54) käsittelee näitä molempia tyyppejä saman metodologisen kehityksen variantteina, koska mieltää molemmat tapaustudimuksiksi.

203). Nämä eri menetelmät eivät ole sinänsä toisiaan parempia, vaan niiden valinta riippuu aina niiden sopivuudesta tutkimuksen ongelmaan, teoriaan, päättelyn tyyppiin sekä tarkastelun kohteena olevien tietoväitteiden luonteeseen (Landman ja Carvalho 2017, 22).

Tämä tutkielma lukeutuu pienen tapausmäärän tutkimukseksi⁶³. Tämä tyyppi on laajalti hyödynnetty politiikan tutkimuksessa ja sitä pidetään vertailevan menetelmän ”pohjimmaisena muotona” (Halperin ja Heath 2012, 208). Pienen tapausmäärän asetelmalla on lukuisia etuja: sen nähdään tarjoavan sekä tapaustutkimuksen kaltaisen syvällisen analyysin sekä toisaalta myös kontekstualisoinnin laajemmassa mittakaavassa (Halperin ja Heath 2012, 209).

Koska pienen tapausmäärän tutkimuksiin valikoituu nimensä mukaisesti vain pieni määrä tapauksia, on näiden tapausten valinnalla erittäin suuri merkitys.⁶⁴ Tämä aspekti tunnistetaan monesti pienen tapausmäärän tutkimusten mahdolliseksi ongelmaksi, koska tapausten huolimaton valinta saattaa johtaa harhaanjohtaviin tuloksiin. Erityisenä riskinä pienen tapausmäärän tutkimuksissa on valintaharha (*selection bias*), joka on riskinä mikäli tapaukset valitaan sattumanvaraisesti ilman suurta varovaisuutta (Peters 1998, 51–52). Tämän vuoksi tapausten valintaan täytyy kiinnittää aivan erityistä huomiota ja näitä valintoja tulee edeltää selkeät pohdinnat sekä perustelut (Halperin ja Heath 2012, 209; Peters 1998, 56). Näitä perusteluita ja pohdintoja käsitellään seuraavaksi.

3.1.1 Tapausten valintaa koskevat periaatteet

Pienen tapausmäärän tutkimuksissa analysoitavat tapaukset valitaan strategisesti, ja tämä strategia on asianmukainen tapa teorioiden testaamiseen (Halperin ja Heath 2012, 209; Mills, Durepos ja Wiebe 2012, 61). Tapausten valinta riippuu täten siitä, mitä teoriaa halutaan testata. Tämän ohella on kuitenkin olemassa monia yleisiä periaatteita, joita voidaan hyödyntää tapausten valinnassa.

Eräs tällainen periaate liittyy siihen, kuinka samanlaisia tai erilaisia vertailtavat tapaukset ovat keskenään. Pienen tapausmäärän tutkimuksissa ollaan lähtökohtaisesti kiinnostuneita sellaisten tapausten vertailemisesta, joita yhdistää tietyt tekijät, mutta jotka ovat erilaisia toisissa aspekteissa (Halperin ja Heath 2012, 209). Näitä eroja ja yhtäläisyyksiä voidaan hyödyntää sen selvittämiseksi,

⁶³ Tässä tutkimuksessa tarkastellaan pientä tapausmäärää dataan liittyvien käytännön rajoitteiden vuoksi. Tutkimuksessa hyödynnetään politiikkojen tuotoksiin liittyvää dataa, jota ei ole julkisesti saatavissa tarvittavassa muodossa (eli kannustintypologian kategorioiden mukaisesti koodattuna). Tästä johtuen aineistoa joudutaan käsittelemään manuaalisesti ennen sen hyödyntämistä. Niinpä suuren tapausmäärän tutkimus edellyttäisi huomattavasti enemmän resursseja, kuin tässä tutkimusprojektissa on käytettävissä.

⁶⁴ Petersiä (1998, 30) mukaillen yhteiskuntatieteellisten tutkimuksen asetelmien perustavanlaatuisina tavoitteina voidaan pitää a) kokeellisen varianssin maksimoimista; b) virheiden varianssin minimointia; sekä c) ulkoisen varianssin kontrollointia. Vertailevassa strategiassa nämä tavoitteet saavutetaan tapausten valinnalla, millä pyritään varmistamaan (tiedetyn) ulkoisen varianssin lähteiden kontrollointi (Peters 1998, 59). Niinpä tapausten valinnan merkitys on tässä strategiassa ratkaisevan tärkeä.

onko tapausten välillä havaitut eroavaisuudet teoreettisten oletusten mukaisia (Halperin ja Heath 2012, 209).

Pienen tapausmäärän tutkimuksissa tapausten valintaan on olemassa kaksi yleistä lähestymistapaa: niin sanottu samanlaisten systeemien metodi (*Most Similar Systems Design, MSSD*) sekä erilaisten systeemien metodi (*Most Different Systems Design, MDSD*). Näissä metodeissa tapausten välillä havaittuja eroja ja yhtäläisyyksiä hyödynnetään hieman eri tavoin, vaikka niiden taustalla oleva logiikka onkin melko samanlainen: tiettyjen ilmiöiden mahdollisten selitysten poissulkeminen (Dickovick ja Eastwood 2016, 15).

MSSD-metodissa tapausten valinta pohjautuu siihen, että niitä yhdistää lukuisat tekijät, mutta ne poikkeavat toisistaan yhdellä tärkeällä osa-alueella (jota tutkimuksessa selvitetään). Tapausten välillä olevia yhtäläisyyksiä käytetään tässä menetelmässä kontrollimuuttujina sen testaamiseksi, aiheuttaako tapausten eroavaisuus yhdessä merkittävässä muuttujassa riippuvan muuttujan variaation (Halperin ja Heath 2012, 209). Tässä tapauksessa selittävän muuttujan läsnäolo (tai poissaolo) tapauksissa selittää lopputuloksissa havaittavaa variaatiota (Halperin ja Heath 2012, 210). Niinpä tämän menetelmän taustalla on logiikka, jonka mukaan samanlaisten tapausten odotetaan tuottavan hyvin samanlaisia lopputulemia, ja mikäli näissä lopputulemissa on eroja, selittyvät ne todennäköisesti tapausten välillä olevilla eroilla (Dickovick ja Eastwood 2016, 15).

MDSD-metodissa tapausten valintaa perustuu puolestaan sellaisten tapausten valintaan, jotka ovat suurimmissa määrin erilaisia ja samanlaisia ainoastaan keskeisissä selittävissä muuttujissa. Tässä metodissa kontrollimuuttujina toimivat tapausten välillä olevat eroavaisuudet sen selvittämiseksi, onko maiden jakama keskeinen samankaltaisuus yhteydessä riippuvaan muuttujaan (Halperin ja Heath 2012, 212). Toisin sanoten: MDSD-metodissa käytetään tapauksia, joiden riippumattomat muuttujat ovat erilaisia, ja oletetaan, että ne ovat riippuvan muuttujan samankaltaisuuden taustalla. Tämän strategian logiikka on siis yksinkertaisuudessaan se, etteivät tapausten eroavaisuudet (riippumattomissa muuttujissa) voi selittää samankaltaisuuksia (Anckar 2008, 390).

MDSD-menetelmässä keskeistä on pyrkiä kontrolloimaan teoreettisesti keskeisimmät riippumattomat eli selittävät muuttujat, jotta tutkimuksessa voidaan testata tiettyjä hypoteeseja (Halperin ja Heath 2012, 217). Näiden muuttujien kontrollointi on tärkeää, koska siinä epäonnistuminen saattaa johtaa virheellisiin lopputulemiin.

Vaikka MSSD- ja MDSD-menetelmät määrittävät tapausten valintaan liittyviä yleisiä kriteereitä, mahdollistavat ne silti hyvin monenlaisten tapausten valinnan pienen tapausmäärän tutkimuksissa. Tämä johtuu siitä, että monissa tilanteissa on mahdollista löytää suuri joukko eri tapauksia, jotka täyttäisivät nämä samanlaisuuden tai erilaisuuden kriteerit. Koska tapauksia valitaan pienen tapausmäärän tutkimuksiin kuitenkin vain muutama, muodostuu kysymykseksi se, mitä niiden tulisi

olla. Koska erilaiset tapaukset saattavat johtaa tutkimuksessa erilaisiin johtopäätöksiin, ei tätä valintaa voida tehdä sattumanvaraisesti.

Erityinen riski pienen tapausmäärän tutkimuksissa on jo aiemmin mainittu valintaharha (*selection bias*). Tällä tarkoitetaan tilannetta, jossa tutkimuksen tulokset ovat harhaanjohtavia puutteellisen tapausten valinnan seurauksena (Halperin ja Heath 2012, 214). Tutkijoiden mukaan paras tapa välttää tämä ongelma on toteuttaa suuren tapausmäärän tutkimus, jolloin tapaukset voidaan valita hyödyntämällä todennäköisyyksiin perustuvia menetelmiä tai sisällyttämällä analyysiin kaikki mahdolliset tapaukset (Halperin ja Heath 2012, 214). Tästä strategiasta on kuitenkin harvoin konkreettista apua, koska usein suuren tapausmäärän tarkastelu ei ole mahdollista (johtuen esimerkiksi datan saatavuudesta tai analyysin menetelmistä). Niinpä valintaharhan riskiä ei voida pienen tapausmäärän tutkimuksissa täysin poistaa (Halperin ja Heath 2012, 214). Siihen liittyvää riskiä on kuitenkin mahdollista ennaltaehkäistä huolellisella tutkimusasetelmalla sekä tiedostamalla pienen tapausmäärän tutkimusten pohjalta tehtävien yleistysten rajat⁶⁵ (Halperin ja Heath 2012, 226).

Erilaisiin tapausten valinnan lähestymistapoihin liittyy erilaisia ongelmia ja niiden valinta riippuu pääosin siitä, mihin tarkoitukseen niitä käytetään (Halperin ja Heath 2012, 226). Eräs tällainen strategia on tehdä nämä valinnat selittävien muuttujien perusteella. Tämän näkemyksen taustalla on huoli siitä, että mikäli tapaukset valitaan riippuvan muuttujan perusteella, ei tutkimuksissa tällöin huomioida riittävästi riippumattomia muuttujia. Tämä saattaa puolestaan johtaa siihen, että analyysistä rajautuu pois joitain tärkeitä tekijöitä tai niiden kontrolloinnissa epäonnistutaan (Halperin ja Heath 2012, 214). Tähän vedoten tutkijat siis katsovat, että tutkimuksen riippuvan muuttujan arvojen ei tulisi toimia kriteerinä tapausten valinnassa, vaan kaikkien päätösten tulisi pohjautua ainoastaan riippumattomien muuttujien arvoille (Halperin ja Heath 2012, 215). Useissa tilanteissa tutkijat tietävät riippuvan muuttujan arvot jo etukäteen, jolloin tämän neuvon noudattaminen saattaa olla hankalaa. Tässä tutkimuksessa riippuvan muuttujan arvoja ei tiedetä etukäteen, vaan ne ovat tutkimuksen selvityksen kohteena.

⁶⁵ Pienen tapausmäärän tutkimusten pohjalta ei voida tehdä vankkoja yleistyksiä, koska teorian paikkansapitävyydestä on hankalaa vetää suuria johtopäätöksiä vain muutaman tapauksen perusteella (Halperin ja Heath 2012, 217). Niinpä pienen tapausmäärän pohjalta tehtävät päätelmät ovat paljon alustavampia kuin ne, joissa hyödynnetään suurta tapausmäärää.

3.1.2 Tarkastelujakson valintaa koskevat periaatteet

Tapausten valinnan lisäksi myös tarkastelujakson määrittäminen on erittäin tärkeää vertailevissa tutkimuksissa. Tämä korostuu etenkin konvergenssia käsittelevissä tutkimuksissa, joissa politiikkojen samankaltaisuus täytyy todentaa vertaamalla lähtöpistettä (t_0) toiseen mittauspisteeseen (t_1), minkä pohjalta konvergenssia ja divergenssiä koskevat päätelmät johdetaan (tätä käsitellään tarkemmin menetelmäosiossa). Koska tarkasteluvälin vaihtaminen muuttaa näitä vertailukohtia, on sillä todennäköisesti vaikutuksia konvergenssiin liittyviin tuloksiin (ks. Holzinger 2006, 283–284; O'Connor 2007, 221; Seeliger 1996, 296). Niinpä politiikkojen kehitykset voidaan usein luokitella eri tavoin riippuen tutkimuksessa valitusta tarkastelujaksosta (ks. Seeliger 1996, 298).

Tarkastelujakson valinnassa tulisi Seeligerin (1996, 299) mukaan huomioida datan riittävyyden lisäksi myös tutkimuksen selittävät muuttujat sekä analysoitavien politiikkojen tyyppi, ulottuvuus ja tyypillinen politiikkasykli. Esimerkiksi makrotason ilmiöitä tulisi tarkastella riittävän pitkällä jäniteellä, koska ne eivät todennäköisesti aiheuta nopeita siirtymiä politiikassa (Seeliger 1996, 299). Pidempää tarkasteluotetta edellyttää niin ikään sellaisten politiikkojen tarkastelu, joihin kohdistuu harvoin muutoksia. Nopeasti muuttuvien alueiden tarkasteluun saattaa puolestaan soveltua lyhyempikin periodi.

Edellä kuvattu logiikka pätee myös politiikan eri ulottuvuuksien tarkastelussa: jos tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita esimerkiksi poliittisen kulttuurin muutoksista, tulisi tämä noteerata rajaamalla tutkimuksen ajanjakso riittävän kattavaksi. Näin siksi, koska tällaisten muutosten aikaansaaminen on todettu vaikeaksi (Seeliger 1996, 299; myös Hall 1993). Poliitiikan sisältö muuttuu sen sijaan tyypillisesti nopeammin, minkä vuoksi sen tarkastelu voi olla perusteltua lyhyemmällä vuosivälillä (Seeliger 1996, 299). Niinpä tutkimukseen soveltuva tarkastelujakso riippuu teoreettisen näkökulman lisäksi siitä, mitä politiikkaa ja sen osa-aluetta tutkimuksessa tarkastellaan. Yleisellä tasolla politiikan tuotosten tarkastelussa tulisi Holzingerin (2006, 284) mukaan suosia vähintään 5–10 vuoden aikaväliä, koska politiikat eivät välttämättä vaihdu vuosittain (vrt. Heichel, Pape ja Sommerer 2005, 830, jotka suosittelivat vähintään ”keskitason” tarkastelujaksoa). Aiemmissa konvergenssia käsittelevässä tutkimuksessa (jossa on ylipäänsä tarkasteltu kahta eri mittauspistettä) tutkijat ovat tyypillisesti jakaneet havainnot muutamaankin eri periodiin (vaihdellen kahden ja viiden mittauspisteen välillä), joista kullekin samankaltaisuus on arvioitu (Heichel, Pape ja Sommerer 2005, 830).

3.2 Tapausten ja tarkastelujakson valinta

Tutkimuksen muuttujat voivat olla riippuvia tai riippumattomia. Näistä ensimmäiset ovat asioita, joita tutkimuksessa pyritään selittämään ja jälkimmäiset niitä, joilla tämä selitys tehdään. Yhtä riippuvaa muuttujaa kohden voi siis olla useita riippumattomia muuttujia. Metodikirjallisuuden perusteella nämä molemmat muuttujatyypit tulisi johtaa tutkimuksen ongelmasta sekä siinä omaksutusta teoreettisesta perspektiivistä (esim. Landman ja Carvalho 2017, 24).

Tämän tutkimuksen riippuva muuttuja on aktiivisen työvoimapolitiikan muutos, joka on operationalisoitu aktivoinnin kannustimiksi. Tätä typologiaa hyödynnetään toisin sanoen aktiivisen työvoimapolitiikan muutosten kartoittamisessa ja niiden tapausten välisessä vertailussa.

Selittävinä muuttujina toimivat puolestaan teoreettisesta viitekehyksestä nousevat propositiot hyvinvointivaltioiden muutoksesta (jotka ovat kuvattu tarkemmin teoreettista viitekehystä koskevassa luvussa). Nämä muuttujat voidaan jakaa kahteen joukkoon. Ensimmäiseen ryhmään lukeutuvat muuttujat ovat kaikille tapauksille erilaisia ja toiseen joukkoon kuuluvat muuttujat vuorostaan kaikille tapauksille samanlaisia. Ensimmäinen joukko näistä muuttujista koostuu divergenssiä painottavista teoreettisista oletuksista, jotka ovat kaikille tapauksille erilaisia. Samanlaiset riippumattomat muuttujat nousevat puolestaan konvergenssiin liittyvistä teoreettisista oletuksista, jotka ovat kaikille tapauksille yhteisiä. Näitä riippumattomia muuttujia hyödynnetään analysoitavien tapausten valinnassa⁶⁶, jossa käytetään aiemmin kuvattua MDSD-menetelmää.

MDSD-menetelmää soveltamalla on mahdollista kontrolloida eri tapausten välillä olevia eroja niiden merkittävässä riippumattomissa muuttujissa, jotta ne eivät voi selittää mahdollisia yhtäläisyyksiä riippuvassa muuttujassa. Toisin sanoen, tapausten välillä olevat eroavaisuudet niiden riippumattomissa muuttujissa toimivat kontrollimuuttujina sen selvittämiseksi, onko eri tapausten jakama samankaltaisuus keskeisessä selittävässä muuttujassa yhteydessä riippuvaan muuttujaan. MDSD-menetelmän soveltaminen perustuu tämän tutkielman ongelmaan: tätä tutkimusta motivoi erilaisten tapausten vertaileminen sen selvittämiseksi, ohjaavatko hyvinvointivaltioiden aktiivisen työvoimapolitiikan reformisuuntia konvergenssiin vai divergenssiin liittyvät tekijät.

Tapausten erilaisuus varmistetaan valitsemalla vertailuun tapauksia, joilla on toisistaan merkittävästi poikkeavat institutionaaliset perinnöt. Tällä varmistetaan niiden poliittiseen, taloudelliseen sekä institutionaaliseen vakauteen liittyvien muuttujien kontrollointi. Tämä valinta pohjaa hyvinvointivaltioiden divergenssiä odottavaan teoriahaaraan, jonka mukaan

⁶⁶ Niinpä tässä noudatetaan metodikirjallisuudessa korostettua periaatetta, jonka mukaan tapausten valinta tulisi perustua selittäviin muuttujiin (esim. Halperin ja Heath 2012, 213–214).

hyvinvointivaltioiden kansalliset piirteet (kuten poliittiset, institutionaaliset, kulttuuriset ja sosioekonomiset tekijät) vaikuttavat niiden hyvinvointipoliittikkojen sisältöön ja tarjontaan.

Vertailtavien tapausten institutionaalinen erilaisuus varmistetaan valitsemalla tapaukset erilaisista hyvinvointiregiimeistä. Tämä tehdään siksi, koska hyvinvointivaltiokirjallisuudessa on osoitettu, että on olemassa laadullisesti erilaisia hyvinvointivaltioita, jotka voidaan ryhmitellä toisiaan enemmän tai vähemmän muistuttaviin regiimeihin (Arts ja Gelissen 2010; Aspalter 2019; Pierson 2001a, 428). Tässä hyödynnetään Esping-Andersenin (1990) kehittämää typologiaa, joka on näistä regiimiluokitteluista vaikutusvaltaisin (esim. Arts ja Gelissen 2010; Emmenegger, Kvist, Marx ja Petersen 2015). Vaikka tätä luokittelua on vuosien mittaan kritisoitu useasta näkökulmasta (yhteenveto keskeisimmistä kritiikeistä: Arts ja Gelissen 2010; vrt. Esping-Andersen 1999, 75–94), on se säilynyt hyvinvointivaltiotutkimuksen keskeisenä kiintopisteenä (Emmenegger, Kvist, Marx ja Petersen 2015; Seeleib-Kaiser ja Sowula 2020, 41). Kirjallisuudessa vallitsee myös kohtuullinen konsensus näitä hyvinvointiregiimien ideaalityyppejä lähimmiten approksimoivista hyvinvointivaltioista eli Saksasta, Ruotsista ja USA:sta (laajalti myös Yhdistynyt kuningaskunta) (Arts ja Gelissen 2002; Chung ja Thewissen 2011; Esping-Andersen 1999, 85). Edellä mainitut maat nousevatkin esiin vakioesimerkkeinä myös vaihtoehtoisissa typologioissa, joissa hyvinvointivaltiot ovat luokiteltu erilaisten indikaattorien perusteella (ks. Arts ja Gelissen 2002, 149–150, 2010, 577–578).

Eri tapauksia yhdistävinä riippumattomina muuttujina toimii puolestaan kolme konvergenssiteeseistä nousevaa tekijää: ylikansallinen poliittinen yhteistyö ja oppiminen, globalisaatio sekä hyvinvointivaltioiden sisäiset paineet.⁶⁷ Näiden tekijöiden pohjalta eri mailta voidaan odottaa samansuuntaisia politiikkastrategioita niiden institutionaalisesta perinnöstä huolimatta. Näiden voimien odotetaan siis selittävän eri tapausten mahdollisia yhtäläisyyksiä tutkimuksen riippuvassa muuttujassa.

Ensimmäinen riippumaton muuttuja liittyy ylikansalliseen poliittiseen yhteistyöhön ja oppimiseen liittyviin konvergenssiargumentteihin, joiden mukaan EU ja OECD ovat olleet keskeisiä toimijoita aktivointiin liittyvien ideoiden ja käytäntöjen edistämisessä (Tosun, Unt ja Wadensjö 2017; Van Vliet 2011; Weishaupt 2011). Niinpä vertailuun valitaan tapauksia, jotka ovat näiden molempien organisaatioiden jäseniä. Toinen tapauksille samanlainen riippumaton muuttuja johdetaan globalisaatioon liittyvistä argumenteista. Vertailuun valitaan tapauksia, joiden taloussektorit ovat vahvasti kansainvälistettyjä. Tämä tukee konvergenssiargumenttien kuvaamaa skenaariota siitä, että

⁶⁷ Tässä huomioidaan se, että näiden voimien erottaminen on erittäin haastavaa (Heinze ja Knill 2008, 498; Tosun et al. 2017, 603; ks. myös luku 3). Niinpä näiden hypoteesien taustalla olevien kausaalimekanismien testaaminen ei ole tässä tarkoituksenmukaista (sen vaatiessa dynaamisempaa tarkasteluotetta).

eri maiden poliittiset ratkaisut lähentyvät toisiaan lisääntyneen kilpailun myötä. Kolmas muuttuja liittyy hyvinvointivaltioiden sisäisistä paineista lähtöisin olevaan konvergenssiin. Samansuuntaisiksi ongelmapaineiksi ymmärretään tässä etenkin työttömyys, jonka oletetaan aiheuttavan paineita työvoimapolitiittisille ratkaisuille (samanlainen operationalisointi, ks. esim. Chung ja Thewissen 2011; Tosun, Unt ja Wadensjö 2017).

Edellä kuvatuilla kriteereillä saadaan kontrolloitua lukuisia poliittiseen, taloudelliseen ja institutionaaliseen vakauteen liittyviä muuttujia, jotka saattaisivat muuten aiheuttaa vertailussa kohtuutonta variaatiota. Näiden kriteerien pohjalta valitaan vertailuun kolme hyvinvointiregiimien ideaalityyppejä lähentelevää tapausta, joiden institutionaaliset perinnöt poikkeavat merkittävästi toisistaan. Näitä ovat: Ruotsi (sosiaalidemokraattinen regiimi), Yhdistynyt kuningaskunta⁶⁸ (liberaali regiimi) ja Saksa (konservatiivinen regiimi).⁶⁹

MDSD-menetelmän mukaisesti tämän tapausten välillä olevan erilaisuuden ei odoteta selittävän tapausten välillä mahdollisesti havaittavaa samankaltaisuutta niiden hyödyntämissä aktivoinnin kannustimissa. Samaan aikaan näitä tapauksia yhdistää (tarkasteluperiodilla⁷⁰) kolme merkittävää riippumatonta muuttujaa: ne ovat OECD:n ja EU:n jäseniä, niiden talussektorit ovat vahvasti kansainvälistettyjä (Chung ja Thewissen 2011, 358), minkä ohella ne ovat kohdanneet suhteellisen verrattavissa olevia ongelmapaineita, jotka ovat entisestään kiihtyneet finanssikriisistä alkaen. Näiden eri tapauksille yhteisten tekijöiden oletetaan olevan aktivoinnin kannustimissa mahdollisesti havaittavan konvergenssin taustalla. Niinpä tämä asetelma muodostaa hyvät lähtökohdat hyvinvointivaltioiden muutoksen tarkasteluun: eri hyvinvointiregiimeihin lukeutuvia maita vertailemalla on yhtäältä mahdollista havaita, miten regiimien perinnöt vaikuttavat hyvinvointivaltioiden muutokseen ja samalla tunnistaa regiimien läpi leikkaavia konvergenssitrendejä.

⁶⁸ Liberaalia regiimiä lähenteleväksi ideaalityypiksi valitaan Yhdistynyt kuningaskunta, vaikka osa tutkijoista on pitänyt Yhdysvaltoja liberaalia ideaalityypiksi enemmän lähentelevänä tapauksena (ks. Arts ja Gelissen 2002). Tämä valinta on tärkeä tutkielman teoreettisten näkökulman kannalta, jotta tapauksia yhdistävien riippumattomien muuttujien samankaltaisuus voidaan varmistaa. Tähän saadaan tukea myös viimeaikaisesta empiirisestä tutkimuksesta, jossa on osoitettu, että Yhdistynyt kuningaskunta hyödynsi sen finanssikriisin aikaisissa työvoimapolitiikoissa laajalti liberaalia, *laissez-faire* tyyliä (Chung ja Thewissen 2011; Horn ja Shore 2021; Taylor-Gooby, Leruth ja Chung 2017d).

⁶⁹ Tutkimuksessa ei tarkastella eri maiden poliittisten voimasuhteiden muutosten merkitystä. Näin siksi, koska nämä voimasuhteet ovat pysyneet kussakin maassa tarkastelujakson aikana suhteellisen vakaina. Tämän lisäksi näiden vaikutusten analysointi olisi erittäin epävarmaa, koska maat toteuttivat hyvin erilaisen määrän aktiivisen reformeja. Tutkimuksen aineistossa olevia reformeja toteutti Saksassa vain yksi hallitus (Merkel II) ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa vain konservatiiviset hallitukset (sekä yksi konservatiivien ja liberaalien hallitus). Ruotsissa huomattavan enemmistön reformeista toteutti Sosiaalidemokraattien ja Ympäristöpuolueen muodostama hallitus (Löfvenin I hallitus), joka oli vallassa lokakuusta 2014 alkaen. Niinpä näiden vaikutusten tarkastelu ei ole tämän tutkimuksen asetelmalla tarkoituksenmukaista.

⁷⁰ Yhdistynyt kuningaskunta äänesti EU-eron puolesta 24.6.2016. Ero astui voimaan 31.1.2020.

Tässä tutkielmassa näitä teemoja käsitellään tarkastelemalla aktiivisen työvoimapolitiikan viimeaikaisia trendejä, minkä avulla voidaan kerryttää tietoa siitä, miten hyvinvointivaltioiden työvoimapolitiikka on muuttunut euroalueen taantuman jälkeisenä aikana. Tämä on merkityksellistä, koska finanssikriisin ja sen lukuisten seurauksien vaikutuksia on kuvattu kauaskantoisiksi (esim. Taylor-Gooby, Leruth ja Chung 2017, 196). Tarkastelujaksoksi valitaan vuodet 2013–2018. Analyysi aloitetaan vuodesta 2013, jolloin euroalueen taantuma päättyi (Taylor-Gooby, Leruth ja Chung 2017, 201) ja jolloin EU-tasolla tehtiin merkittäviä aloitteita jäsenmaiden sosiaalipolitiikan harmonisoimiseksi kohti sosiaalisia investointeja. Päätymisvuosi määräytyy vuorostaan dataan liittyvien rajoitteiden vuoksi, sen ollessa viimeisin vuosi, jolta dataa on LABREF-tietokannassa saatavilla. Näiden tekijöiden lisäksi valittu tarkastelujakso sisältää monia etuja konvergenssin tarkastelun kannalta: valittu ajanjakso jakautuu kahteen samanmittaiseen periodiin (2013–2015 sekä 2016–2018), joille tapausmaiden toteuttamat reformit jakautuvat erittäin tasaisesti. Analysoitavista reformeista 21 sijoittuu ensimmäisen kolmen vuoden sisälle ja jälkimmäiset 20 toiselle periodille. Vaikka tämä ei ole tarkastelujakson valinnan kriteeri, muodostaa se konvergenssin analyysiin mielekkään asetelman, koska politiikat ovat ”tasapainossa”. Niinpä niihin liittyvä vertailu tuo selvemmin esiin instrumenttien painotuksissa olevia muutoksia.

Tämä tarkasteluväli sisältää kuitenkin myös kääntöpuolensa, koska sen avulla ei voida tunnistaa pidemmän aikavälin konvergenssitrendejä. Pidemmän periodin tarkasteleminen ei kuitenkaan ole mahdollista tässä tutkimuksessa, koska analysoitava aineisto liittyy politiikan tuotoksiin. Koska tämän datan koodaaminen on huomattavan työlästä, edellyttäisi pidempi tarkasteluväli huomattavasti enemmän resursseja kuin tässä projektissa on käytettävissä. Tästä mahdollisesta rajoitteesta huolimatta, on konvergenssin tarkastelu perusteltua tässä tapauksessa myös lyhyemmällä aikavälillä. Näin siksi, koska tässä tutkimuksessa keskitytään politiikkainstrumentteihin liittyviin muutoksiin, jotka ovat havaittavissa lyhyemmälläkin aikavälillä (ks. luku 3.1.2). Tarkasteltava politiikka-alue on myös ollut viime aikoina aikana lukuisten muutosten kohteena: EU-maat ovat toteuttaneet vuosien 2007–2018 välillä keskimäärin yli kolme (3,3⁷¹) aktiivisen työvoimapolitiikan reformia vuodessa. Niinpä tässä tutkimuksessa valittua aikaväliä voidaan pitää perusteltuna, vaikka sen laajentaminen toisikin mukanaan lukuisia etuja.

⁷¹ Laskelma on karkea ja perustuu LABREF-tietokannan (DG EMPL 2021) tietoihin. Luku ei ole täysin tarkka, koska osa muutoksista saattaa olla kirjattu tietokantaan kahdesti sen luokittelukategorioiden päällekkäisyyksistä johtuen. Vaikka Kroatia liittyi EU:hun vasta vuonna 2013, ovat sen toteuttamat reformit sisällytetty tähän laskelmaan.

3.3 Aineisto

Tässä osiossa kuvataan tutkielman aineistonkeruuprosessi, sen koodaaminen sekä analyysin kohteena oleva aineisto. Tapausmaiden toteuttamien työvoimapolitiittisten reformien kartoittamisessa hyödynnetään EU:n ylläpitämää LABREF-tietokantaa⁷². Näiden reformien sisältöä myös täydennetään tarpeellisilta osin muilla dokumenttilähteillä (kuten kansallisten viranomaisten raporteilla, lainsäädäntöteksteillä sekä kansainvälisten järjestöjen, kuten EU:n ja OECD:n tuottamilla raporteilla). Nämä reformit koodataan luvussa 2.5 esitetyn kannustintypologian mukaisesti kahdeksaan eri kannustinkategoriaan, joita vertaillaan tapausmaiden toteuttamien politiikkamuutosten konvergenssin ja divergenssin arvioimiseksi. Tämän vertailun periaatteet kuvataan laajemmin seuraavassa luvussa. Nyt puolestaan esitetään LABREF-tietokannan rakenne sekä siihen tehty rajaukset, joiden mukaan tapausmaiden politiikkareformit ovat kartoitettu.

LABREF on EU-komission ja EU:n työllisyyskomitean (EMCO) ylläpitämää deskriptiivinen tietokantaa⁷³, johon on koottu tietoa EU-maiden työmarkkina- ja hyvinvointipoliittisia toimista vuosien 2000–18 väliseltä ajalta. Tässä tietokannassa raportoidut toimet viittaavat toteutettuun lainsäädäntöön, hallintotoimiin (*executive or administrative acts*), oikeuden määräyksiin tai sopimuksiin, joilla on todennäköisesti vaikutusta työmarkkinoiden suorituskykyyn. Tietokantaan luetteloidut toimet kattavat myös työmarkkinaosapuolien sopimukset, yhteiskunnalliset sopimukset (*social pacts*) ja kolmikantasopimukset. Tietokantaan ei ole kirjattu suunnitteilla olevia reformeja tai hallituksen esityksiä, joita ei ole vielä hyväksytty.

LABREF-tietokantaan luetteloidut reformit sisältävät informaatiota laajasta joukosta politiikkatoimia. Nämä toimet ovat organisoitu 49:ään eri politiikka-alueeseen, jotka ovat edelleen jaoteltu yhdeksään eri politiikkakenttään. Nämä kentät ovat seuraavat: työn verotus, työttömyysetuudet, muut hyvinvointiin liittyvät etuudet, aktiivinen työvoimapolitiikka, työsuojelu, varhainen työmarkkinoilta vetäytyminen, palkanmuodostus, työaika sekä maahanmuutto/ liikkuvuus. Politiikka-alueiden ja -kenttien luokittelu heijastaa tutkimuskirjallisuuden vakiintuneita luokitteluita työmarkkina- ja hyvinvointi-instituutioista (Turrini, Koltay, Pierini, Goffard ja Kiss 2014, 8).

⁷² (DG EMPL 2021).

⁷³ Tietokanta kehitettiin talouden ja rahoituksen pääosaston (DG ECFIN) ja talous- ja rahoitusasioiden neuvoston (ECOFIN council) alla toimivan talouspoliittisen komitean (EPC) työmarkkinatyöryhmän (LMWG) yhteistyönä vuonna 2005 (Turrini, Koltay, Pierini, Goffard ja Kiss 2014, 6). Tietokannan tavoitteena on kehittää EU:n talouspolitiikan koordinoituprosessin puitteissa tehtävän työvoimapolitiikkojen valvonnan tietopohjaa. Tietokannan laadinta kullekin vuodelle etenee kahden vaiheen kautta (Turrini, Koltay, Pierini, Goffard ja Kiss 2014, 7). Ensimmäiseksi DG ECFIN kokoaa tiedot julkisesti saatavilla olevien lähteiden pohjalta ja luokittelee ne EPC:n kanssa sovittujen kriteerien perusteella. Toisessa vaiheessa kootut tiedot validoidaan kansallisilla viranomaisilla EPC:n välityksellä.

Vaikka tässä tutkielmassa käsitellään aktiivista työvoimapolitiikkaa, tarkastellaan tietokannassa listatun ”aktiivinen työvoimapolitiikka” -kategorian lisäksi myös ”työttömyysetuudet” kategoriaa. Tämä valinta tehdään siksi, koska tietokannan aktiivinen työvoimapolitiikka -alueeseen ei ole luettu työttömyysetuuksien ehtoihin kohdistuvia muutoksia. Nämä muutokset ovat kuitenkin keskeinen osa työttömien aktivointia, josta puhutaan työnteon kannustimien vahvistamisena. Tämän huomioiminen on tärkeää, koska yksi aktiivisen työvoimapolitiikan keinoista on passiivisten etuuksien tekeminen aktiivisimmiksi (ks. Sihto 2001, 700; Van Vliet 2011, 130). Vaikka nämä keinot luetaan toisinaan osaksi laajempaa aktivointipolitiikkojen kirjoa, ovat ne viime aikoina sisällytetty aktiivista työvoimapolitiikkaa koskeviin analyysihin (Bengtsson, de la Porte ja Jacobsson 2017) ja typologioihin (Bonoli 2013).

LABREF-tietokannassa aktiivinen työvoimapolitiikka -kategoria on jaoteltu seitsemään eri kenttään: julkisiin työvoimapalveluihin (*Public Employment Services*), työvoimakoulutukseen (*training*), välittömään työllistämiseen (*direct job creation schemes*); työllistämistukiin (*employment subsidies*), vammaisille henkilöille suunnattuihin hankkeisiin (*special schemes for the disabled*), nuorisolle suunnattuihin hankkeisiin (*special schemes for youth*) sekä muihin aktiivisiin työvoimapolitiikkoihin (*active labour market policies – other*). Työttömyysetuuksia koskevat muutokset ovat puolestaan jaoteltu viiteen eri kenttään: nettokorvausasteisiin (*net replacement rate*), työttömyysetuuksien kestoon (*duration of unemployment benefits*), työttömyysetuuksien kattavuuteen ja kelpoisuusehtoihin (*coverage and eligibility conditions*), työnetsintä ja -hakuvaatimuksiin (*search and job availability requirements*) sekä muihin muutoksiin (*unemployment benefits – other*).

Tässä tutkimuksessa analysoidut reformit kartoitettiin tästä tietokannasta seuraavasti. Ensimmäiseksi tietokanta ladattiin LABREF-verkkosivuilta kokonaisuudessaan .xls-formaatissa. Tämän jälkeen reformit rajattiin Microsoft Excel -laskentataulukko-ohjelmistolla kolmen kriteerin perusteella: valtio (Ruotsi, Saksa, Yhdistynyt kuningaskunta), vuosi (2013–2018) sekä politiikka-alue (aktiivinen työvoimapolitiikka; työttömyysetuudet). Näillä rajauksilla tietoaineistosta saatiin yhteensä 43 tulosta. Seuraavaksi tästä listasta eroteltiin tälle tutkimukselle relevantit reformit karsimalla raa’asta aineistosta passiiviset työvoimapolitiikat (työttömyysetuuden tason korottaminen, $N = 2$)⁷⁴, mikä rajasi analysoidavien reformien kokonaismäärän 41:een.

Seuraavaksi nämä reformit koodattiin yksitellen vastaamaan kannustintypologian kategorioita. Koska käytännössä politiikkatoimet sisältävät usein monia instrumenttityyppejä (Capano ja Howlett

⁷⁴ Näistä reformeista toinen tehtiin Ruotsissa vuonna 2013 (*”Unemployment benefit made more generous”*) ja toinen Saksassa vuonna 2018 (*”Adjustments for the monthly job seekers benefits”*). Molemmilla uudistuksilla korotettiin työttömyysetuuksien tasoa.

2020, 3; Howlett, Mukherjee ja Woo 2015), keskityttiin koodauksessa kunkin politiikkatoimen ”dominantin” instrumenttityypin tunnistamiseen⁷⁵. Tällä tarkoitetaan politiikkatoimen keskeisimmän kannustimen erottamista.⁷⁶ Niinpä kannustintypologiaa hyödynnettiin politiikkatoimien instrumenttien systemaattiseen kategorisointiin. Tässä reformien sisällön analysoinnissa hyödynnettiin LABREF-tietokantaan kirjattuja reformeihin liittyviä kuvauksia, joita täydennettiin tarpeellisilta osin muilla dokumenttiaineistolla, kuten kansallisilla lainsäädäntöteksteillä sekä EU:n ja OECD:n raporteilla. Poliitikkojen koodaaminen aloitettiin tunnistamalla niiden ”työmarkkinavipu” eli se, kohdistuvatko ne työmarkkinoiden tarjonta- vai kysyntäpuoleen. Tämän jälkeen määritettiin se, onko kyseessä inhimillisen pääoman kehittämiseen tähtäävä toimi vai taloudellisia kannustimia hyödyntävä toimi.

Esimerkkinä aineiston koodaamisesta on Ruotsin vuonna 2013 toteuttama uudistus pitkäaikaistyöttömien palkkatuen enimmäispituuden laajentamisesta (*”Period of subsidy for long-term unemployed extended from one year to 2 years”*). LABREF-tietokannassa tähän uudistukseen on sisällytetty seuraava kuvaus:

To encourage employers to recruit long-term unemployed persons, the government has announced amendments to the already implemented wage subsidy targeted to long-term unemployed (Särskilda anställningsstöd): the maximum period of subsidy will be extended from one year to 2 years and that the already existing state support to supervisors will become permanent.

Kuvauksessa todetaan, että Ruotsin hallitus on muuttanut olemassa olevaa palkkatukea kannustaakseen työnantajia rekrytoimaan pitkäaikaistyöttömiä (laajentamalla etuuden enimmäispituutta ja tekemällä siihen liittyvästä työnantajien avustamisesta pysyvää). Tämä politiikka lukeutuu kannustintypologiassa työmarkkinoiden kysyntäpuoleen kohdistuvaksi toimeksi, koska kyseessä on työnantajille maksettava palkkatuki. Kysyntäpuoleen liittyvistä toimista (kuviossa 1 kategoriat I, III, V ja VII) se lukeutuu positiiviseksi taloudelliseksi kannustimeksi, koska politiikassa työnantajia houkutellaan työllistämään pitkäaikaistyöttömiä kompensoimalla osa heidän

⁷⁵ Samanlaista strategiaa hyödynnetään laajasti alan tutkimuksissa, joko eksplisiittisesti (esim. Heichel et al. 2008, 76–81) tai implisiittisesti (esim. Tosun, Unt ja Wadensjö 2017). Viime aikoina osa tutkijoista (Dinan 2019, 2020) on myös tarkastellut aktivoinnin erilaisia instrumenttiyhdistelmiä (*policy instrument mixes*).

⁷⁶ Tässä tunnistetaan ”yksi politiikka, yksi instrumentti” –lähestymistapaa kohtaan osoitettu kritiikki (esim. Capano ja Howlett 2020; Howlett 2004). Vaikka instrumenttiyhdistelmien tarkasteleminen tarjoaisi politiikanteosta kokonaisvaltaisemman ja realistisemman kuvan, ei tätä strategiaa voida hyödyntää tässä tutkimuksessa. Tämän taustalla on tähän tutkielmaan käytettävien resurssien rajallisuus: politiikkojen instrumenttiyhdistelmien arviointi on erittäin monimutkaista (ks. Adam, Steinebach ja Knill 2018) ja edellyttäisi huomattavasti laajemman tutkimusasetelman soveltamista (Lesnikowski, Ford, Biesbroek ja Berrang-Ford 2019, 664–665).

palkkaukseensa liittyvistä kustannuksista. Niinpä tämä politiikka sijoittuu kannustintypologiassa tuettu työllistyminen (III) -kategoriaan.

Kaikki tarkasteltavana olevat reformit koodattiin yksitellen yllä kuvatun logiikan mukaisesti, minkä tuloksena muodostui politiikkamuutosten konvergenssin ja divergenssin analysoinnissa hyödynnettävä aineisto. Tämän aineiston analysoinnissa hyödynnetään seuraavassa osiossa esitetyjä menetelmiä.

3.4 Menetelmät

Tässä tutkielmassa vertaillaan kolmen tapausmaan toteuttamia aktiivisen työvoimapolitiikan reformeja niissä hyödynnettyjen politiikkainstrumenttien näkökulmasta. Nämä politiikan tuotokset koodattiin kannustintypologian mukaisiin kategorioihin (ks. liite 1), joita vertaillaan tutkielman empiirisessä osiossa niiden muutoksen tyyppin määrittämiseksi. Tässä luvussa täsmennetään se, miten näitä muutoksia mitataan. Tämä tarkoittaa toisin sanoen sen määrittämistä, miten analyysissa lasketaan, onko eri tapausten aktivoinnin kannustimissa havaittavissa divergenssiä tai konvergenssiä.

Kuten luvussa 2.3. jo esitettiin, voidaan sigma-konvergenssi ymmärtää politiikkojen samanlaisuuden lisääntymisenä ajan kuluessa. Tämän politiikan kehitystyyppin mittaamiseksi tulee täten selventää: a) miten politiikkojen samanlaisuutta mitataan sekä b) miten ”lisääntyminen ajan kuluessa” käsitteellistetään (ks. Holzinger 2006, 272). Konvergenssi täytyy toisin sanoen havainnollistaa läpi ajan ja yksiköiden, ja sitä koskevat päätelmät tulee johtaa erojen muutoksista ajan kuluessa. Tämä voidaan tiivistää seuraavasti (mukaillen: O’Connor 2007; Seeliger 1996): Politiikkatoimen kehitystyyppi riippuu yksiköiden välisten erojen (Δ) muutoksen suunnasta aikapisteiden nolla (t_0) ja yksi (t_1) välillä. Konvergenssiä esiintyy, mikäli $\Delta t_0 > \Delta t_1$. Divergenssiä esiintyy, mikäli $\Delta t_0 < \Delta t_1$.

Toisin sanoten, konvergenssiä havaitaan, mikäli eri maiden väliset erot pisteessä t_0 ovat suuremmat kuin pisteessä t_1 , koska tämä tarkoittaa niiden välisten erojen kaventumista. Sama logiikka pätee myös konvergenssin vastakohtaan eli divergenssiin: mikäli erot ovat suurempia pisteessä t_1 kuin t_0 , ovat maiden väliset erot kasvaneet. Mikäli erot ovat yhtä suuria molemmissa aikapisteissä, on se merkki siitä, että maiden etäisyys toisiinsa on pysynyt samana.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan vuosien 2013–2018 välillä toteutettuja politiikkoja. Tämä tarkasteluperiodi jaetaan kahteen kolmen vuoden jaksoon (2013–2015 ja 2016–2018), joita verrataan toisiinsa. Niinpä vuoden 2013–2015 aikana toteutetut politiikat muodostavat tutkimuksen lähtöpisteeseen (t_0) ja vuoden 2016–2018 aikana toteutetut politiikat toisen mittauspisteen (t_1).

Konvergenssia siis esiintyy, mikäli tapausmaiden väliset erot ovat vuosien 2013–2015 aikana suuremmat kuin vuosina 2016–2018.

Sigma-konvergenssin mittaamisessa hyödynnetään Sommererin, Holzingerin ja Knillin (2008) kehittämää⁷⁷ parilähestymistapaa (*pair approach*). Tässä lähestymistavassa tarkastelun kohteena ovat yksittäisten maiden sijaan niiden muodostamat maaparit, jotka toimivat tutkimuksen analyysiyksikköinä. Konvergenssin arviointi perustuu täten tietyn maaparin politiikkojen samanlaistumiseen ajan kuluessa. Lähestymistavan etuina voidaan pitää sen suoraviivaisuutta sekä tarkkuutta – tässä lähestymistavassa kaikki liikehdintä kohti konvergenssia ja divergenssiä tulevat huomioiduiksi (Sommerer, Holzinger ja Knill 2008, 146). Tyypillisimpään sigma-konvergenssin laskemistapaan eli variaatiokertoimeen verrattuna se sisältää myös sen edun, että sitä voidaan käyttää sekä kategoriselle että metriselle datalle (*metrical data*), siinä missä variaatiokerroin voidaan laskea ainoastaan jälkimmäisellä datalla (Sommerer, Holzinger ja Knill 2008, 146)⁷⁸.

Parilähestymistavan soveltamisessa on neljä vaihetta. Näistä ensimmäisissä yksittäiset maat muunnetaan pareiksi. Tällaisia uniikkeja⁷⁹ maapareja muodostuu tämän tutkimuksen tapauksista yhteensä kolme: (1) Saksa-Ruotsi, (2) Saksa-Yhdistynyt kuningaskunta sekä (3) Ruotsi-Yhdistynyt kuningaskunta. Toisessa vaiheessa lasketaan näiden parien politiikkainstrumenttien samanlaisuus tutkimuksen eri aikapisteissä. Tätä samanlaisuutta tarkastellaan kahdella ulottuvuudella. Näistä ensimmäinen on instrumenttien läsnäolo, minkä laskeminen esitetään seuraavaksi. Tällä ulottuvuudella maaparit määritetään samanlaisiksi, mikäli molemmilla mailla on sama instrumentti samassa aikapisteessä. Tässä tapauksessa niille määritetään arvo ”1”. Vastaavasti, mikäli maaparien instrumentit ovat tarkastelukohdassa erilaisia, saavat ne arvon ”0”⁸⁰.

⁷⁷ Nämä tutkijat ovat esitelleet tämän mittauksen politiikkojen konvergenssin tarkasteluun. Menetelmää on kuitenkin aikaisemmin hyödynnetty muilla tutkimusalueilla, kuten kansainvälisessä konfliktitutkimuksessa sekä taloustieteellisessä kirjallisuudessa (ks. Sommerer, Holzinger ja Knill 2008, 146).

⁷⁸ Sigma-konvergenssin tyypillisin mittauskäsite ei täten sovellu tämän tutkimuksen mukaiseen politiikkainstrumenttien konvergenssin tarkasteluun (ks. Holzinger 2006, 279–280), minkä vuoksi tässä tutkielmassa hyödynnetään parittaista lähestymistapaa.

⁷⁹ Joukosta poistetaan tuplaparit, jotta jokainen maapari on uniikki. Niinpä sellaisista yhdistelmistä, kuten Saksa-Ruotsi ja Ruotsi-Saksa valitaan vain toinen.

⁸⁰ Mikäli maaparin kumpikaan valtio ei ole omaksunut instrumenttia, määritetään niille arvo ”0”. Näin siksi, koska politiikkojen samanlaisuudesta ei ole perusteltua puhua tilanteissa, joissa politiikkaa ei ole läsnä (ks. esim. Holzinger 2006, 273–275; Seeliger 1996, 298). Tutkijat ovat havainnollistaneet tätä osoittamalla, että maiden luokittelu tällaisissa tilanteissa samanlaisiksi johtaa harhaanjohtaviin tuloksiin, joiden tulkinta ei ole merkityksellistä (ks. Holzinger 2006, 274; Sommerer, Holzinger ja Knill 2008, 152–153).

Tämä yksinkertainen johtopäätös voidaan ilmaista matemaattisesti seuraavalla kaavalla (mukaillen Sommerer, Holzinger ja Knill 2008, 151):

$$\begin{aligned} SI_{y,AB} = 1 &\Leftrightarrow I_{y,A} = I_{y,B} > 0 \\ SI_{y,AB} = 0 &\Leftrightarrow I_{y,A} \neq I_{y,B} > 0, \end{aligned} \tag{1}$$

jossa SI_y on instrumentin y samanlaisuus, I_y instrumentti y ja AB maiden A ja B muodostama pari.

Jotta eri maiden politiikkainstrumentteja voidaan verrata toisiinsa kokonaisuutena, lasketaan nämä samanlaisuuspisteet yhteen. Maksimiarvo, jonka yksi maapari voi saavuttaa yhdessä aikapisteessä on kahdeksan (yhden instrumentin samanlaisuudesta saa arvon ”1” ja tarkasteltavia instrumentteja on kahdeksan). Tulosten tulkinnan yksinkertaistamiseksi ja niiden vertailtavuuden varmistamiseksi nämä pistearvot muutetaan prosenttiasteikolle, jossa maksimipistemäärä (8) vastaa 100 %:ia.

Toisessa ulottuvuudessa otetaan instrumenttien läsnäolon lisäksi huomioon niiden lukumäärät. Tämä tehdään vertaamalla maaparien hyödyntämien instrumenttien lukumäärässä olevia eroja molemmissa aikapisteissä erikseen. Ensimmäiseksi verrataan siis maaparin AB instrumenttien lukumäärää pisteessä t_0 . Maapari saa samanlaisuuspisteekseen näiden instrumenttien lukumäärän eron suuruisen arvon. Mikäli eroja ei ole, saavat ne arvon ”0”. Tätä voidaan havainnollistaa seuraavan esimerkin kautta. Maa A on hyödyntänyt ensimmäisessä mittauspisteessä kolmea instrumenttia y_i ja maa B viittä instrumenttia y_i . Tällöin maaparin AB samanlaisuuspiste on tämän instrumentin osalta kaksi, koska se on niiden hyödyntämien instrumenttien lukumäärän ero. Tämä menettely toistetaan tämän jälkeen aikapisteessä t_1 hyödynnetyille instrumenteille. Instrumenttien läsnäoloulottuvuudesta poiketen nämä instrumenttien lukumäärässä olevat erot lasketaan ainoastaan niiden instrumenttien osalta, joita maaparin molemmat tapaukset ovat hyödyntäneet tarkastelujakson aikana. Tämä tehdään sen vuoksi, että muuten jäljellä olevat erot kuvastaisivat ainoastaan toisen maan instrumenttien lukumäärässä tapahtuvia muutoksia ja antaisi täten virheellisen kuvan niiden samanlaisuudesta. Tähän ulottuvuuteen liittyviä samanlaisuuspisteitä ei myöskään aggregoida eli niitä tarkastellaan ainoastaan instrumenttikohtaisesti. Tätä aggregointia ei voida tehdä, koska instrumenttien lukumäärälle on haastavaa määrittää ylärajaa, johon ne suhteutettaisiin.⁸¹

⁸¹ Tällaisen aggregaattiluvun muodostaminen olisi mielekästä, mikäli tarkasteltaisiin instrumenttien asetuksia (*settings*) eli niissä määrittyjä tarkkarajaisia arvoja, kuten ympäristöpolitiikoissa määritettyjä päästörajoituksia. Näitä lukuja voitaisiin aggregoida suhteuttamalla nämä arvot 0:n ja 1:den väliselle asteikolle, jossa 1 vastaa identtisiä asetuksia ja 0 maaparia, jolla on kaikista erilaisimmat asetusarvot (ks. Sommerer, Holzinger ja Knill 2008).

Nämä kahden eri ulottuvuuden samanlaisuuspisteet ovat mielenkiintoisia aktiivisten työvoimapolitiikan instrumenttien analyysissä yhdessä aikapisteessä (joilla vastataan tutkielman ensimmäiseen tutkimuskysymykseen sekä osaan hypoteeseja). Tutkimuksen keskeinen kysymys liittyy kuitenkin siihen, onko näiden politiikkojen instrumenteissa havaittavissa ajan mittaan tapahtuvaa samanlaistumista. Tämän määrittämiseksi nämä samanlaisuuspisteet täytyy muuttaa vielä konvergenssipisteiksi. Tämä on parilähestymistavan kolmas vaihe. Instrumenttien läsnäoloulottuvuudelle tämä toteutetaan mittaamalla absoluuttisen samanlaisuuden prosenttiyksiköiden muutoksia aikapisteiden t_0 ja t_1 välillä. Instrumenttien lukumääräulottuvuudelle se toteutetaan vertaamalla instrumenttien lukumäärässä olevia eroja aikapisteiden t_0 ja t_1 välillä. Tämä voidaan esittää muodollisemmin seuraavan kaavan avulla (mukaillen Sommerer, Holzinger ja Knill 2008, 154):

$$CI_{y\Delta t_1;AB} = SI_{y,t_1;AB} - SI_{y,t_0;AB}, \quad (2)$$

jossa CI_y on instrumentin y konvergenssi, $SI_{y,t_1;(t_0)}$ samanlaisuusarvot pisteissä $t_1(t_0)$ ja Δt_1 periodi $t_0:n$ ja $t_1:n$ välillä. Tämän kaavan mukaan konvergenssia siis tapahtuu, mikäli samanlaisuusarvot ovat suuremmat jälkimmäisessä mittauspisteessä kuin vertailupisteessä.

Konvergenssin laskemisessa ei kuitenkaan oteta huomioon niitä instrumentteja, joiden osalta maaparit ovat olleet samanlaisia molemmissa mittauspisteissä (eli niitä instrumentteja, joissa maaparit saavat identtiset arvot molempiin mittauspisteisiin). Näitä instrumentteja ei oteta huomioon, koska ne johtaisivat konvergenssin aliarvioimiseen (ks. Holzinger 2006, 281). Tämä johtuu siitä, ettei maaparien ole mahdollista konvergoitua sellaisten instrumenttien kohdalla, joiden osalta ne jo ovat täysin samanlaisia. Tätä kutsutaan konvergenssitutkimuksessa saturaatiovaikutukseksi, jonka myötä maiden potentiaalisen konvergenssin mahdollisuus pienenee, koska tapaukset eivät enää voi siirtyä toisiaan lähemmäs (Holzinger 2006, 281). Tämän efektin välttämiseksi Holzinger (2006, 281) on ehdottanut, että molemmissa mittauspisteissä täysin samanlaiset maat tulisi karsia konvergenssia koskevista laskuista. Toisin sanoen: aggregoitua konvergenssilukua ei tulisi punnita kaikille politiikoille, vaan ainoastaan niille, jotka eivät ole jo alun perin täysin samanlaisia (Holzinger 2006, 281).

Parilähestymistavan viimeinen vaihe liittyy ainoastaan instrumenttien läsnäoloulottuvuuteen. Tässä vaiheessa muodostetaan keskiarvo kaikkien maaparien hyödyntämien instrumenttien konvergenssista. Tämä lasketaan samalla tapaa kuin yksittäisten maaparien osalta. Ensin määritetään siis jokaisen instrumentin samanlaisuuspisteet molemmissa aikapisteissä. Tämän jälkeen lasketaan

niiden konvergenssipiste erottamalla näiden mittauspisteiden arvot toisistaan. Erona tässä on se, että tarkastelun kohteena on yksittäisten maaparien sijaan kaikkien maaparien muodostama keskiarvo. Niinpä kunkin maaparin instrumentille lasketut samanlaisuuspisteet summataan yhteen ja jaetaan maaparien lukumäärällä, jolloin saadaan niiden keskiarvon.

Nyt kun on selvennetty, miten parilähestymistapaa sovelletaan, käydään läpi siihen liittyviä potentiaalisia ongelmia, joita Sommerer ja kollegat esittävät kolme (2008, 147; myös Vögtle 2014, 92–93). Ensimmäinen näistä liittyy siihen, ettei parilähestymistapa ole lukijoille välttämättä kovin intuitiivinen. Metodologisessa mielessä tämä lähestymistapa ei myöskään ole täysin riippumaton tutkimuksen otoksen koostumuksesta (Sommerer, Holzinger ja Knill 2008, 147). Tämä ilmenee siten, että tietyn maaparin pisteet saattavat määräytyä muiden maaparien pisteiden perusteella. Tämä ongelma on kuitenkin läsnä myös muissa konvergenssiin laskemiseen liittyvissä lähestymistavoissa, minkä takia se on välttämätön osa kaikkea konvergenssiin liittyvää tutkimusta (koska johtopäätökset tehdään aina vertailemalla tuloksia tiettyyn referenssipisteeseen, minkä määrittää otoksen koostumus) (Sommerer, Holzinger ja Knill 2008, 147). Näiden heikkouksien lisäksi parilähestymistavan mahdollisena kääntöpuolena on se, että se saattaa johtaa liialliseen luottamukseen kvantitatiivisissa malleissa (Sommerer, Holzinger ja Knill 2008, 147). Tämä johtuu siitä, että tarkastelun kohteena ovat maaparit, eivätkä yksittäiset maat, mikä kasvattaa tutkimuksen tapausmäärää. Tämä ongelma ei kuitenkaan ole läsnä tässä tutkimuksessa, koska analyysiä ei täydennetä tällaisilla malleilla.

4 Tulokset

Tämä luku muodostaa tutkielman empiirisen osion. Ensimmäisessä alaluvussa esitetään kunkin tapausmaan hyödyntämät aktivoinnin kannustimet niiden toteuttamisessa aktiivisen työvoimapolitiikan reformeissa. Tämän jälkeen näitä kannustimia vertaillaan toisiinsa eri tapauksen ja kannustinulottuvuuksien välillä. Toisessa alaluvussa selvitetään, onko näiden kannustimien välillä havaittavissa konvergenssia, erojen jatkuvuutta tai divergenssiä. Tämä tehdään aikaisemmin esiteltyä parilähestymistapaa hyödyntämällä.

4.1 Aktivoinnin kannustimien yleiset kehityskulut

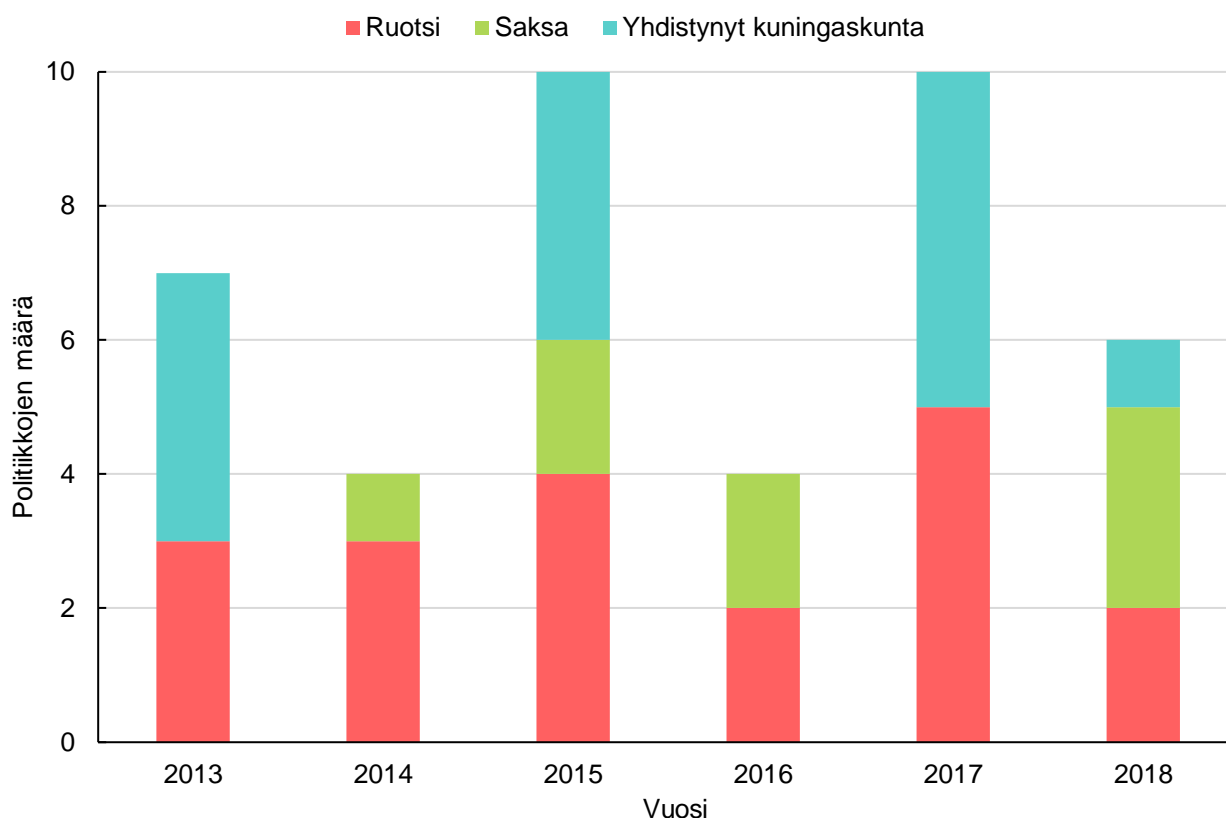
Tässä luvussa kuvataan eri tapausmaiden hyödyntämiä aktivoinnin kannustimia ja niihin liittyviä kehityskulkuja. Tarkoituksena on selvittää, millaisia kannustimia eri maat ovat hyödyntäneet ja miten ne vertautuvat eri tapauksen sekä instrumenttiulottuvuuksien välillä. Tarkastelu aloitetaan keskittymällä aktiiviseen työvoimapolitiikkaan reformeihin yleisellä tasolla, minkä jälkeen siirrytään tarkastelemaan niissä hyödynnettyjä kannustimia.

Saksa, Yhdistynyt kuningaskunta sekä Ruotsi toteuttivat vuosien 2013–2018 välisenä aikana yhteensä 41 aktiivisen työvoimapolitiikan uudistusta. Nämä uudistukset jakautuvat eri maiden välille epätasaisesti (katso kuvio 2). Saksassa uudistuksia toteutettiin huomattavasti vähiten, ainoastaan seitsemän kappaletta. Ruotsissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa reformiaktiivisuus oli puolestaan suurempaa: ensin mainitussa maassa niitä toteutettiin 20 ja jälkimmäisessä 14. Saksa toteutti yhdistyneeseen kuningaskuntaan verrattuna siis puolet vähemmän näitä politiikkoja ja Ruotsiin nähden lähes kolme kertaa vähemmän.

Tarkastelujaksoon suhteutettuna Saksa toteutti keskimäärin hieman yli yhden uudistuksen vuodessa (1,12), Yhdistynyt kuningaskunta hieman yli kaksi (2,3) ja Ruotsi hieman yli kolme (3,3). Ruotsin toteuttamien reformien osuus muodostaakin liki puolet (48,8 %) näiden uudistuksien kokonaismäärästä, Yhdistyneen kuningaskunnan hieman yli kolmanneksen (34,1 %) ja Saksan ainoastaan reilu kuudesosan (17,1 %).

Toteutettujen reformien lukumäärä vaihtelee myös vuosittain. Kuten kuviosta 2 voidaan havaita, toteutettiin uudistuksia eniten vuosina 2015 ja 2017, kumpanakin yhteensä 10 kappaletta. Hitainta reformiaktiivisuus oli vuorostaan vuosina 2014 ja 2016, jolloin tapausmaat toteuttivat neljä uudistusta molempina vuosina. Keskimäärin uudistuksia toteutettiin hieman alle seitsemän vuodessa (6,8).

Kuvio 2. Aktiiviset työvoimapolitiikat tapausmaissa (2013–2018)

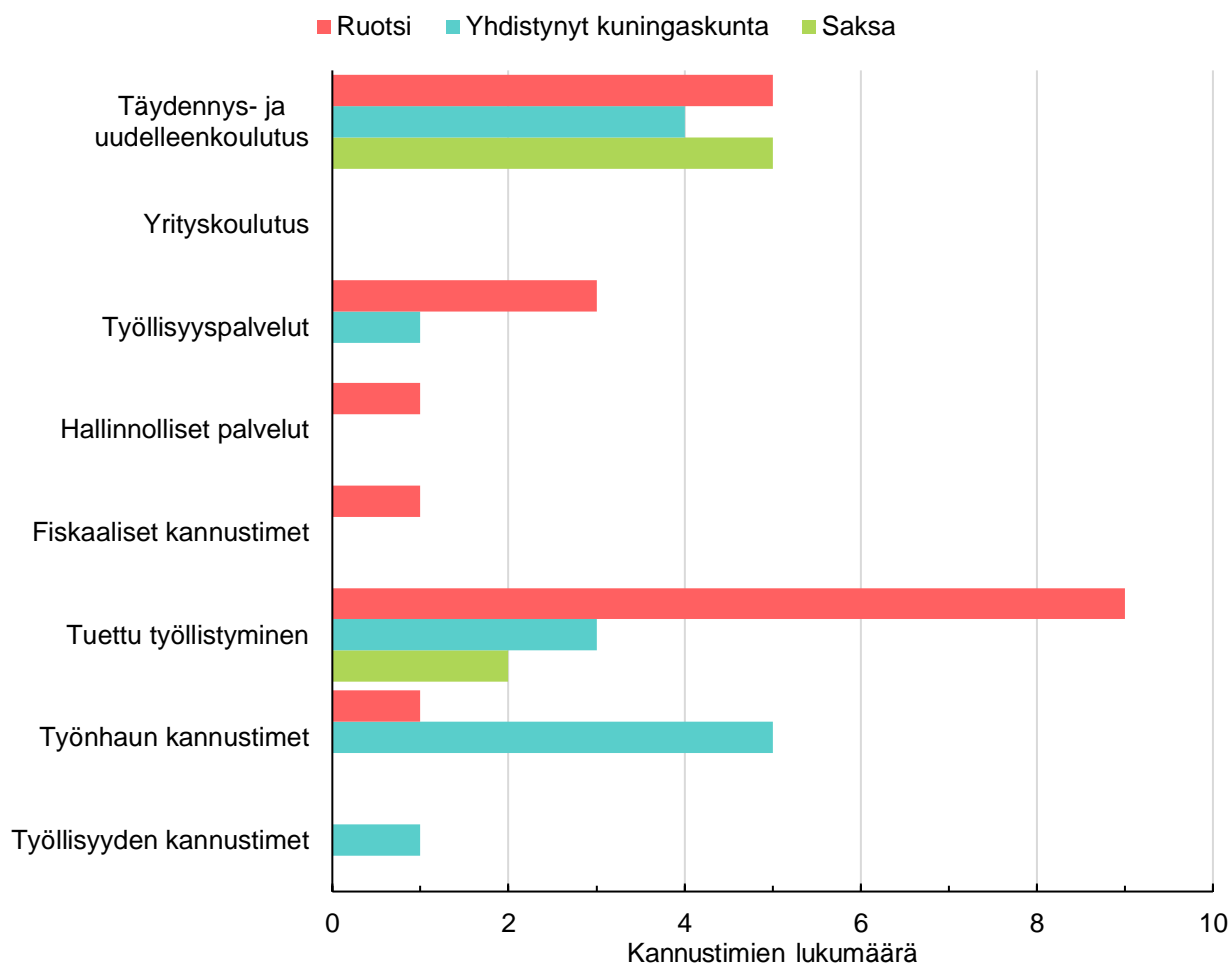


Näissä uudistuksissa hyödynnetyt kannustimet ovat esitetty tapausmaittain kuviossa 3. Tästä kuviosta voidaan havaita, että myös tapausmaiden hyödyntämissä kannustimissa on selkeitä eroja. Ruotsissa erilaisia kannustimia hyödynnettiin monipuolisimmin, yhteensä kuudesta eri kategoriasta. Yhdistyneen kuningaskunnan kannustimet jakautuvat puolestaan viiteen eri kategoriaan ja Saksan ainoastaan kahteen. Tämä osoittaa, että Ruotsi sekä Yhdistynyt kuningaskunta ovat tukeutuneet tarkastelujakson aikaisessa aktiivisessa työvoimapolitiikassaan lukuisiin eri kannustimiin, siinä missä Saksa on hyödyntänyt ainoastaan muutamaa eri kannustintyyppiä.

Kuviosta 3 myös ilmenee, että eniten hyödynnetyt instrumentit poikkeavat eri maiden välillä. Saksan politiikoissa hyödynnettiin hieman yli 70 %:ssa tapauksista täydennys- ja uudelleenkoulutus-kategoriaan lukeutuvia toimia ($N = 5$). Lopuissa kahdessa reformissa Saksa käytti tuetun työllistymisen kannustinta. Ruotsissa hyödynnetyjen kannustimien tyypeissä on enemmän hajontaa ja niistä useimmiten käytetty oli tuettu työllistyminen ($N = 9$), joka oli pääasiallinen instrumentti lähes joka toisessa reformissa (45 %). Seuraavaksi eniten käytetty kannustin oli täydennys- ja uudelleenkoulutus, jota Ruotsi käytti viidessä uudistuksessa. Tämä kannustintyyppi oli toiseksi eniten käytetty myös Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jossa siihen turvauduttiin myös viidessä eri politiikassa. Eniten Yhdistynyt kuningaskunta hyödynsi kuitenkin työnhaun kannustimia ($N = 5$),

joita se käytti hieman yli kolmanneksessa uudistuksiaan (35, 7 %). Ruotsi käytti tätä kannustintyyppiä yhdessä politiikassaan, ja Saksa ei hyödyntänyt sitä ollenkaan.

Kuvio 3. Tapausmaiden hyödyntämät kannustimet (2013–2018)



Työllisyyspalvelut -kannustinta käytettiin vuorostaan kolmessa Ruotsin politiikassa ja kerran Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Hallinnolliset palvelut, fiskaaliset kannustimet sekä työllisyyden kannustimet ovat puolestaan kategorioita, joita hyödynnettiin vain yhdessä tapausmaassa. Näistä kahta ensimmäistä käytettiin Ruotsissa ja jälkimmäistä Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

Seuraavaksi kannustintyyppien suhteellista merkitystä tarkastellaan kokonaisuutena. Taulukkoon 1 on koottu kaikkien tapauksen hyödyntämät kannustimet vuosittain eroteltuna. Tässä taulukossa vuosilukujen alla olevat arvot viittaavat kannustimien määrään (N) sekä suhteelliseen esiintyvyyteen (ilmaistu %-osuutena kyseisen vuoden kannustimista). Taulukko muodostaa näin ollen yleiskuvan eri tapauksen hyödyntämisestä kannustimista tarkastelujakson aikana.

Taulukko 1. Yleiskatsaus aktivoinnin kannustimista vuosittaisen esiintyvyyden mukaan

	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Työllisyyden kannustimet	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	1	10,0 %	0	0,0 %
Työhaun kannustimet	1	14,3 %	0	0,0 %	3	30,0 %	0	0,0 %	2	20,0 %	0	0,0 %
Tuettu työllistyminen	5	71,4 %	1	25,0 %	3	30,0 %	0	0,0 %	2	20,0 %	3	50,0 %
Fiskaaliset kannustimet	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	1	10,0 %	0	0,0 %
Hallinnolliset palvelut	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	1	10,0 %	0	0,0 %
Työllisyyspalvelut	0	0,0 %	1	25,0 %	1	10,0 %	1	25,0 %	1	10,0 %	0	0,0 %
Yrityskoulutus	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
Täydennys- ja uudelleenkoulutus	1	14,3 %	2	50,0 %	3	30,0 %	3	75,0 %	2	20,0 %	3	50,0 %
N	7	100,0 %	4	100,0 %	10	100,0 %	4	100,0 %	10	100,0 %	6	100,0 %

Vaikka tämä taulukko ei kerro tapausten välisestä konvergenssista, liittyy siihen mielenkiintoisia tuloksia. Näistä ensimmäinen koskee tarkastelujakson aikana eniten hyödynnettyjä kannustimia, joita ovat täydennys- ja uudelleenkoulutus (N = 14) sekä tuettu työllistyminen (N = 14). Näiden kahden kannustintyyppin yhteenlaskettu suhteellinen osuus kunkin vuoden reformeista on erittäin merkittävä: vuotta 2017 lukuun ottamatta ne muodostavat vähintään 60 % tapausmaiden hyödyntämistä kannustimista kunakin vuotena. Koko tarkastelujakson aikaisiin politiikkoihin suhteutettuna ne muodostavat 68 % hyödynnetyistä kannustimista.

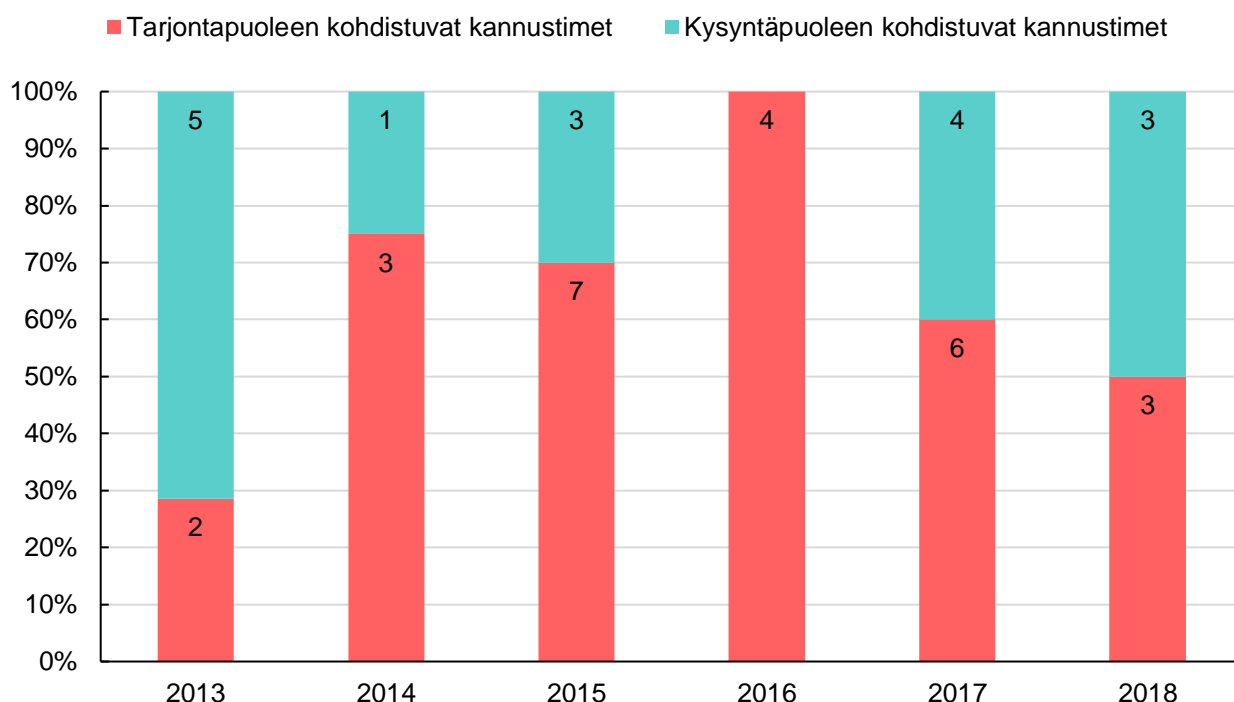
Kuten aikaisemmin havaittiin, on näiden instrumenttien käytössä kuitenkin tapausmaiden välisiä eroja. Tämän vuoksi erityisesti Ruotsin toteuttamat politiikat korostuvat edellä esitetyissä luvuissa (koska se toteutti niitä eniten). Tästä huolimatta nämä kaksi kannustinta muodostavat lukumäärällisesti suurimman osan kaikkien maiden politiikoista: 100 % Saksassa (N = 7), 70 % Ruotsissa (N = 14) ja 57 % Yhdistyneessä kuningaskunnassa (N = 9).

Vähemmän hyödynnettyjä kannustimia ovat puolestaan fiskaaliset kannustimet, hallinnolliset palvelut ja työllisyyden kannustimet, joita kutakin tapausmaat hyödynsivät kokonaisuudessaan vain kerran. Yrityskoulutuksen kannustinta ei sen sijaan hyödynnetty laisinkaan. Työllisyyspalvelut -kannustinta tapausmaat käyttivät vuorostaan yhteensä neljässä reformissa, mikä muodostaa hieman yli kymmenyksen (10, 3 %) reformien kokonaismäärästä. Työhaun kannustimet oli vuorostaan kolmanneksi eniten käytetty kannustin, muodostaen 14, 6 %:n osuuden koko periodin aikaisista

kannustimista. Vuosittaisella tasolla tämän kannustimen merkitys on korkeimmillaan vuonna 2015, jolloin sitä hyödynnettiin 30 %:ssa tämän vuoden reformeja.

Toinen tapausmaiden hyödyntämiin kannustimiin liittyvä tulos koskee niiden jakautumista työmarkkinoiden kysyntä- ja tarjontapuoleen. Tätä jakautumista havainnollistetaan kuviossa 4, jossa kannustimet ovat jaoteltu tämän ulottuvuuden mukaan.

Kuvio 4. Työmarkkinoiden kysyntä- ja tarjontapuoleen kohdistuvat kannustimet (2013–2018)



Tästä kuviosta voidaan nähdä, että tapausmaat ovat hyödyntäneet pääasiassa työmarkkinoiden tarjontapuoleen kohdistuvia toimia, jotka muodostavat vuotta 2013 lukuun ottamatta vähintään 50 % hyödynnetyistä kannustimista. Tästä huolimatta reilu kolmanneksessa uudistuksia (39 %) on myös työmarkkinoiden kysyntäpuoleen liittyviä kannustimia.

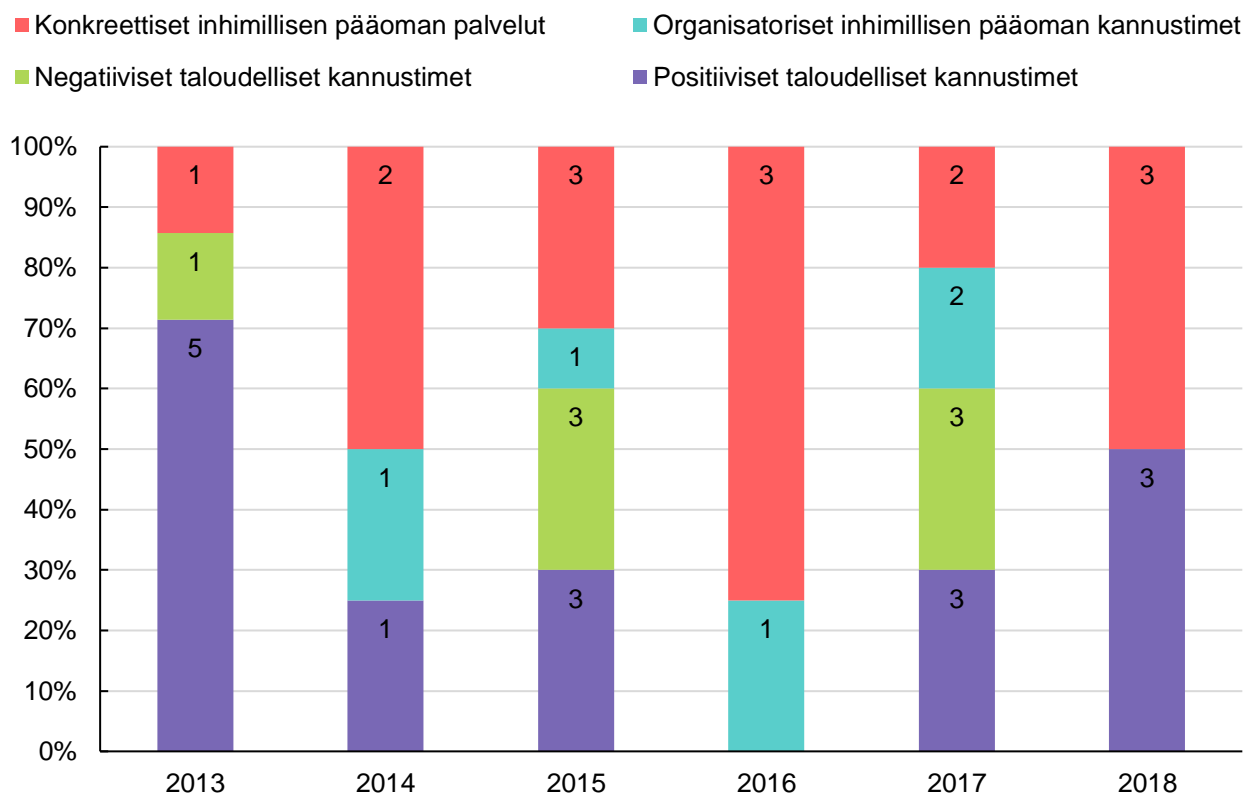
Kannustimien kohdentumisessa kysyntä- ja tarjontapuoleen on havaittavissa myös selkeitä eroja tapausmaiden välillä. Ruotsissa käytetyistä kannustimista joka toinen kohdistui työmarkkinoiden kysyntäpuoleen, siinä missä Saksassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa näitä kannustimia hyödynnettiin suhteellisesti yhtä paljon, molemmissa maissa 28, 6 %.⁸² Niinpä Ruotsissa

⁸² Nämä tiedot ovat pääteltävissä kuviosta 3. Työmarkkinoiden kysyntäpuoleen kohdistuvia kannustimia ovat työllisyyden kannustimet, tuettu työllistyminen, hallinnolliset palvelut sekä yrityskoulutus (ks. kuvio 1). Näihin ryhmiin lukeutuvia kannustimia käytettiin Ruotsissa tarkastelujakson aikana 10, Saksassa kaksi ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa neljä.

kysyntäpuoleen liittyvien kannustimien suhteellinen osuus on muihin tapausmaihiin verrattuna merkittävästi suurempi.

Ennen kannustimien konvergenssin ja divergenssin tarkastelua käsitellään vielä niiden käyttöä kannustinmekanismien näkökulmasta (katso kuvio 5). Tässä tutkimuksessa hyödynnettävässä kannustintypologiassa eri instrumentit jaotellaan edellä esitetyn ”työmarkkinavivun” ohella myös sen mukaan, hyödynnetäänkö niissä taloudellisia kannustimia (positiivisia tai negatiivisia) vai inhimillisen pääoman kehittämiseen liittyviä kannustimia tai palveluita. Taloudellisten kannustimien logiikan taustalla on talousteorian oletus toimijoiden rationaalisuudesta. Näillä kannustimilla pyritään vaikuttamaan työmarkkinoiden kysyntä- ja tarjontapuolen toimijoiden kustannus-hyötylaskelmiin joko negatiivisilla tai positiivisilla kannustimilla. Inhimillisen pääoman kehittämiseen tähtäävien toimien tavoitteena on puolestaan taitojen tai työmarkkinakelpoisuuden kehittäminen. Nämä toimet voivat liittyä sekä ”pehmeiden” että konkreettisten, ”kovien” taitojen kehittämiseen.

Kuvio 5. Kannustinmekanismien suhteellinen osuus tapausmaiden politiikoissa (2013–2018)



Kuviosta 5 ilmenee, että kannustimet jakautuvat melko tasaisesti näiden kahden ulottuvuuden välille: tapausmaat hyödynsivät taloudellisia kannustimia 22:ssa politiikassa ja inhimillisen pääoman kehittämiseen tähtääviä kannustimia lopussa 19:ssä. Niinpä nämä molemmat kannustinmekanismit muodostavat merkittävän osan tapausmaiden viimeaikaista aktiivista työvoimapolitiikkaa.

Taloudellisten kannustimien osalta merkittävämmässä asemassa ovat olleet positiiviset kannustimet, joilla pyritään vaikuttamaan työntekijöiden ja työnantajien taloudellisiin kustannus-hyötylaskelmiin kasvattamalla joko työllistymiseen tai palkkaamiseen liittyviä taloudellisia hyötyjä. Negatiivisia taloudellisia kannustimia, joilla näiden toimijoiden käytöstä pyritään ohjaamaan erilaisten taloudellisten haittojen avulla (kuten sanktioilla), ovat vuorostaan olleet vähemmän hyödynnetty kannustintyyppi. Kuten kuviosta 5 voidaan päätellä, oli taloudellisista kannustimista 64 % positiivisia taloudellisia kannustimia.

Inhimillisen pääoman kehittämiseen liittyvissä politiikoissa on havaittavissa vastaavanlaisia eroja. Tapausmaat ovat keskittyneet merkittävästi enemmän konkreettisten, ”kovien” taitojen kehittämiseen kuin ”pehmeiden”, organisatoristen taitojen edistämiseen. Konkreettisten taitojen kehittämiseen tähtäävien kannustimien osuus tapausmaissa hyödynnetyistä inhimillisen pääoman kehittämiseen liittyvistä toimista on 73,7 %. Näillä kannustimilla pyritään kasvattamaan työnhakijoiden konkreettista osaamista ja taitoja, siinä missä organisatoriset taidot liittyvät työnhakuun liittyvän osaamisen kasvattamiseen. Näistä ensin mainittuun kannustintyyppiin lukeutuvat toimet ovatkin jälkimmäiseen nähden huomattavasti intensiivisempiä ja niillä tähdätään työntekijöiden osaamisen kehittämiseen pidemmällä aikahorisontilla.

Näissä kannustinmekanismeissa on havaittavissa vaihtelua myös tapausmaittain tarkasteltuna⁸³. Saksassa inhimillisen pääoman kehittämiseen liittyviä kannustimia hyödynnettiin 71,4 %:ssa sen toteuttamia politiikkoja. Näissä politiikoissa keskityttiin yksinomaan konkreettisen inhimillisen pääoman kehittämiseen. Ruotsin politiikoista 45 %:ssa käytettiin inhimillisen pääoman kasvattamiseen liittyviä kannustimia (joista viidessä keskityttiin kovien taitojen kehittämiseen ja neljässä pehmeisiin taitoihin). Yhdistyneessä kuningaskunnassa näitä toimia esiintyi reilu kolmanneksessa (35,7 %) sen politiikoista, joissa keskityttiin pääosin kovien taitojen kehittämiseen (viidestä politiikasta neljässä). Niinpä inhimillisen pääoman kehittäminen on ollut tärkeässä osassa kaikkien maiden aktiivista työvoimapolitiikkaa, vaikka siinä onkin merkittäviä tapaustenvälisiä eroja. Vastaavasti⁸⁴ taloudelliset kannustimet ovat olleet merkittävimpiä Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jossa niitä hyödynnettiin kaikkiaan yhdeksässä politiikassa, muodostaen 64 % tämän maan reformiagendasta. Näistä kannustimista kaksi kolmasosaa oli negatiivisia taloudellisia kannustimia. Ruotsissa taloudellisia kannustimia käytettiin hieman yli joka toisessa sen toteuttamassa politiikassa (55 %) ja ne olivat kaikissa paitsi yhdessä tapauksessa positiivisia. Vähiten merkittäviä nämä reformit

⁸³ Nämäkin tiedot ovat johdettu kuviosta 3. Inhimillisen pääoman kehittämiseen liittyviä kannustimia ovat hallinnolliset palvelut, yrityskoulutus, työllisyyspalvelut sekä täydennys- ja uudelleen koulutus (ks. kuvio 1).

⁸⁴ Kuten kuviosta 1 ilmenee, kannustimien mekanismit liittyvät joko inhimillisen pääoman kehittämiseen tai ovat vaihtoehtoisesti taloudellisia kannustimia. Koska nämä kategoriat ovat toisensa poissulkevia, voidaan toisen kannustinmekanismin pohjalta päätellä tapausmaiden jäljelle jäävien politiikkojen kannustinmekanismi.

ovat lukumäärällisesti olleet Saksassa, jossa niihin liittyviä kannustimia käytettiin ainoastaan alle kolmanneksessa (28,6 %) maan aktiivisia työvoimapolitiikkoja. Saksa hyödynsi ainoastaan positiivisia taloudellisia kannustimia.

Tähän saakka on tarkasteltu aktivoinnin kannustimiin liittyviä kehityskulkuja ainoastaan yleisellä tasolla ja yhdessä aikapisteessä. Eri tapausten kannustimien välisen divergenssin ja konvergenssin selvittämiseksi näiden kannustimien kehitystä tulee kuitenkin tarkastella kahdessa eri aikapisteessä. Tämä muodostaa seuraavan alaluvun sisällön, jossa arvioidaan tapausmaiden kannustimien divergenssiä ja konvergenssiä parilähestymistapaa hyödyntäen.

4.2 Aktivoinnin kannustimien divergenssi ja konvergenssi

Tässä luvussa tarkastellaan sitä, onko tapausmaiden hyödyntämissä kannustimissa havaittavissa konvergenssia, divergenssiä tai erojen jatkuvuutta. Tämän selvittämiseksi maapareille lasketaan ensin samanlaisuuspisteet jokaisen aktivoinnin kannustimen osalta, minkä jälkeen nämä pisteet muunnetaan konvergenssipisteiksi. Tämä tehdään kahdesta eri näkökulmasta. Ensimmäisessä tarkastellaan kannustimien läsnäoloa, ja jälkimmäisessä huomioidaan myös kannustimien lukumäärät. Kannustimien läsnäoloulottuvuudella eri kannustimien konvergenssipisteet summataan yhteen maaparien kokonaiskonvergenssin määrittämiseksi. Lukumääräulottuvuudella konvergenssiin keskitytään vuorostaan vain yksittäisten kannustimien tasolla. Ensin käsitellään näistä näkökulmista ensimmäistä ja lukumääräulottuvuuteen palataan tämän luvun lopussa.

Kuten aiemmin jo todettiin, on konvergenssin määrittämisessä vertailtava vähintään kahta aikapistettä, jotta samanlaisuudessa tapahtuvia muutoksia on mahdollista havaita. Tässä tutkimuksessa ensimmäinen aikapiste sisältää vuodet 2013–2015 ja toinen vuodet 2016–2018. Niinpä kumpaankin aikapisteeseen lukeutuu kolmen vuoden mittainen periodi. Tapausmaiden toteuttamista uudistuksista 21 sijoittuu ensimmäiselle periodille ja loput 20 jälkimmäiselle.

Kuten menetelmäosiossa kerrottiin, lasketaan instrumenttien samanlaisuus läsnäoloulottuvuudella jokaiselle maaparille siten, että niille annetaan arvo ”1”, mikäli ne ovat hyödyntäneet samanlaista kannustinta, ja arvo ”0”, mikäli ne ovat erilaisia tai niitä ei ole. Tämän määrittämiseksi tutkimuksessa hyödynnettävä tietoaaineisto muunnettiin parittaiseen muotoon (katso taulukko 2).

Taulukko 2. Esimerkki parittaisen tietoaineiston rakenteesta

						Samanlaisuus		Konvergenssi
	Tuettu työllistyminen	Tuettu työllistyminen		Tuettu työllistyminen	Tuettu työllistyminen	Tuettu työllistyminen	Tuettu työllistyminen	Tuettu työllistyminen
Maa	2013–2015	2016–2018	Maa	2013–2015	2016–2018	2013–2015	2016–2018	2013–2018
Ruotsi	1	1	Yhdistynyt kuningaskunta	1	0	1	0	-1
Ruotsi	1	1	Saksa	1	1	1	1	0
Saksa	1	1	Yhdistynyt kuningaskunta	1	0	1	0	-1

Taulukko 2 havainnollistaa tietoaineiston rakennetta ja siinä samanlaisuus- ja konvergenssipisteet on laskettu yhdelle kannustintyypille. Todellisessa tietoaineistossa nämä pisteet määritettiin kaikille kahdeksalle kannustimelle. Tähän aineistoon määritettiin aluksi kannustimien läsnäolo kummassakin aikapisteessä jokaiselle maalle erikseen. Näiden arvojen perusteella laskettiin maaparien samanlaisuuspisteet (vertaamalla samalla rivillä olevien maiden arvoja keskenään). Kuten menetelmäosiossa täsmennettiin, lasketaan konvergenssipisteet erottamalla maaparin ensimmäisen mittauspisteen (2013–2015) arvot toisen mittauspisteen (2016–2018) arvoista. Tästä tuloksena muodostuu konvergenssipisteet näiden aikapisteiden väliselle jaksolle (2013–2018). Jos maapari saa arvon ”1” esiintyy sen kannustimissa konvergenssia. Negatiivinen arvo viittaa puolestaan divergenssiin ja ”0” samanlaisuuden tai erojen jatkumiseen.

Ennen kaikkien kannustimien samanlaisuus- ja konvergenssipisteiden esittämistä kuvataan tässä vielä niiden laskemista taulukossa 2 olevan esimerkin kautta. Taulukosta voidaan nähdä, että kaikki tapausmaat olivat hyödyntäneet tuetun työllistymisen kannustinta ensimmäisessä aikapisteessä, saaden siitä arvon ”1”. Toisessa aikapisteessä sitä olivat hyödyntäneet muut maat paitsi Yhdistynyt kuningaskunta. Niinpä tämä maa saa toiseen mittauspisteeseen arvon ”0”. Tämän perusteella Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan sekä Saksan ja Yhdistyneen kuningaskunnan muodostamat maaparit saavat samanlaisuuspisteiksi arvon ”1” ensimmäiselle mittauspisteelle ja toiselle ”0”. Näiden maaparien konvergenssipiste on niin ikään ”-1”, mikä viittaa divergenssiin. Divergenssiä tapahtui, koska maiden välinen samanlaisuus pienentyi toisella periodilla. Ruotsin ja Saksan muodostaman maaparin arvo ”0” viittaa vastaavasti siihen, ettei niiden välisessä samanlaisuudessa tapahtunut muutoksia. Toisin sanoen, tämän maaparin kohdalla ei havaita tämän kannustimen divergenssiä tai konvergenssia, vaan sen samanlaisuuden jatkumista.

Taulukkoon 3 on koostettu kakkien maaparien samanlaisuus- sekä konvergenssipisteet kannustimien läsnäoloulottuvuudella. Tästä taulukosta voidaan huomata, ettei suurimmassa osassa kannustimia ole havaittavissa samanlaisuutta tai konvergenssia. Kaikkien maaparien kannustimien yhteenlaskettu samanlaisuus oli ensimmäisessä mittauspisteessä 25 % ja luku pysyi samana toiseen

mittauspisteeseen saakka. Niinpä kokonaistasolla tarkasteltuna tapausmaiden kannustimissa ei ole havaittavissa konvergenssia tai divergenssiä vaan niiden erojen ja yhtäläisyyksien jatkuvuutta. Taulukosta voidaan kuitenkin myös havaita, että maiden välinen samanlaisuus johtuu eri mittauspisteissä eri tekijöistä. Vuosien 2013–2015 aikana se palautui kahteen kannustinkategoriaan: tuettuun työllistymiseen sekä täydennys- ja uudelleen koulutukseen. Toisessa mittauspisteessä samanlaisuutta tuotti puolestaan työnhaun kannustimet sekä työllisyyspalvelut. *Niinpä yleisellä tasolla tarkasteltuna tapausmaiden väliset yhtäläisyydet ovat pysyneet yhtä suurina, mutta paikantuneet eri kannustimiin eri aikapisteissä.*

Yksittäisten kannustimien tasolla voidaan havaita, että maiden väliset erot kasvoivat tuettu työllistyminen -kannustimen osalta huomattavasti näiden kahden mittauspisteen välillä (67 %-yksikköä). Tämä merkitsee divergenssiä. Täydennys- ja uudelleen koulutuksen osalta tapausmaat ovat olleet samanlaisia jo ensimmäisestä mittauspisteestä alkaen, minkä vuoksi ne eivät ole enää voineet konvergoitua. Työllisyyspalveluiden sekä työnhaun kannustimien osalta maiden välillä on havaittavissa puolestaan konvergenssia (33 %-yksikköä kummankin osalla).

Taulukko 3. Kannustimien samanlaisuus ja konvergenssi: kaikkien maaparien keskiarvo

	Samanaisuus pisteet		Konvergenssi pisteet
	2013–2015	2016–2018	2013–2016
Kaikki kannustimet	0,25	0,25	0
Työllisyyden kannustimet	0	0	0
Työnhaun kannustimet	0	0,33	0,33
Tuettu työllistyminen	1	0,33	-0,67
Fiskaaliset kannustimet	0	0	0
Hallinnolliset palvelut	0	0	0
Työllisyyspalvelut	0	0,33	0,33
Yrityskoulutus	0	0	0
Täydennys- ja uudelleen koulutus	1	1	0

Seuraavaksi näitä kehityskulkuja tarkastellaan yksittäisten maaparien tasolla. Taulukossa 4 on esitetty kaikkien maaparien samanlaisuus ja konvergenssi pisteet kannustimien läsnäolollisuudella.

Taulukko 4. Kannustimien samanlaisuus- ja konvergenssipisteet maapareittain

	Ruotsi-Saksa			Ruotsi-UK			Saksa-UK		
	Samanlaisuus		Konv.	Samanlaisuus		Konv.	Samanlaisuus		Konv.
	2013– 2015	2016– 2018	2013– 2018	2013– 2015	2016– 2018	2013– 2018	2013– 2015	2016– 2018	2013– 2018
Työllisyyden kannustimet	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Työhaun kannustimet	0	0	0	0	1	1	0	0	0
Tuettu työllistyminen	1	1	0	1	0	-1	1	0	-1
Fiskaaliset kannustimet	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hallinnolliset palvelut	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Työllisyyspalvelut	0	0	0	0	1	1	0	0	0
Yrityskoulutus	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Täydennys- ja uudelleenkoulutus	1	1	0	1	1	0	1	1	0
Yhteensä	0,25	0,25	0	0,25	0,375	0,143	0,25	0,125	-0,143

Huomiota: Konvergenssipisteiden laskennassa ei ole huomioitu täydennys- ja uudelleenkoulutusta, koska kaikki maaparit olivat sen suhteen samanlaisia molemmissa mittauspisteissä. Saksa-Ruotsi-maaparin osalta ei ole myöskään huomioitu tuettu työllistyminen-kannustinta samasta syystä johtuen. Tällä käytännöllä vältetään konvergenssin laskemiseen liittyvät saturaatiovaikutukset. ”UK” viittaa taulukossa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja ”konv.” konvergenssiin.

Tästä taulukosta voidaan havaita, että Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan väliset erot ovat pienentyneet toisessa mittauspisteessä. Nämä maat ovatkin konvergoituneet 14,3 %-yksikköä tarkastelujakson aikana. Tämä konvergenssi paikantuu työhaun kannustimiin, joita molemmat maat esittelivät toisen mittauspisteen aikana. Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Saksassa suunta on ollut päinvastainen, koska tämän maaparin väliset erot ovat kasvaneet toisen mittauspisteen aikana. Niiden välillä onkin havaittavissa erojen lisääntymistä tuettu työllistyminen -kannustimen osalta, johtaen 14,3 %-yksikön divergenssiin. Saksan ja Ruotsin väliset erot ovat vuorostaan pysyneet yhtä suurina – ne eivät olet eriytyneet tai konvergoituneet, vaan maiden välinen samanlaisuus on molemmissa mittauspisteissä yhtä suuri (25 %). Yllä olevasta taulukosta voidaan myös havaita, ettei Saksan muodostamien maaparien osalta ole havaittavissa työhaun kannustimiin liittyvää konvergenssia, mikä johtuu siitä, ettei se ole hyödyntänyt tätä instrumenttia.

Lopuksi tarkastellaan maaparien välistä konvergenssia instrumenttien lukumäärässä arvioituna. Näin konvergenssista saadaan erilainen kuva kannustimen läsnäoloulottuvuuteen verrattuna. Tämä on tarpeellista, koska instrumenttien läsnäoloulottuvuudella konvergenssia tarkastellaan varsin yleisellä tasolla. Niinpä esimerkiksi täydennys- ja uudelleenkoulutuksen osalta minkään maaparin

kohdalla ei ole havaittavissa konvergenssia tai divergenssiä, koska ne ovat käyttäneet tätä kannustinta molemmissa aikapisteissä. Maaparien samanlaisuus ja konvergenssi esitetään tämän näkökulman mukaisesti taulukossa 5.

Taulukko 5. Kannustimien samanlaisuus ja konvergenssi niiden lukumäärän mukaan

	Ruotsi-Saksa			Ruotsi-UK			Saksa-UK		
	Erot N:ssä		Konv.	Erot N:ssä		Konv.	Erot N:ssä		Konv.
	2013– 2015	2016– 2018	2013– 2018	2013– 2015	2016– 2018	2013– 2018	2013– 2015	2016– 2018	2013– 2018
Työhaun kannustimet	NA	NA	NA	4	0	+	NA	NA	NA
Tuettu työllistyminen	4	3	+	2	4	-	2	1	+
Työllisyyspalvelut	NA	NA	NA	2	0	+	NA	NA	NA
Täydennys- ja uudelleen koulutus	1	1	0	2	1	+	1	0	+

Huomioita: Taulukossa ”UK” viittaa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, ”Konv.” konvergenssiin ja ”NA” kannustimen puuttumiseen.

Tässä taulukossa esitetyissä laskelmissa samanlaisuus on määritetty laskemalla kunkin maan kannustimien lukumäärän erot molemmissa aikapisteissä. Esimerkiksi Ruotsin ja Saksan väliset erot tuettu työllistyminen -kannustimen lukumäärässä ensimmäisessä aikapisteessä on neljä. Toisessa aikapisteessä ero on enää kolme. Tämä merkitsee, että näiden maiden väliset erot tämän kannustimen käytössä ovat kaventuneet. Nämä kannustimien kehityssuunnat ovat ilmaistu taulukon ”Konv.”-sarakkeessa, jossa ”+” merkitsee konvergenssia, ”-” divergenssiä ja ”0” kannustimien lukumäärässä olevien erojen jatkuvuutta. Taulukkoon on sisällytetty ainoastaan ne kannustimet, joita kaikki tapaukset ovat hyödyntäneet tarkastelujakson aikana. Sarakkeisiin kirjattu ”NA” merkitsee, ettei jompikumpi maista ole hyödyntänyt kyseistä kannustinta. Näissä tilanteissa maiden välistä konvergenssia ei lasketa, vaan maat luokitellaan lähtökohtaisesti erilaisiksi (ks. alaviite 79). Tämä johtuu siitä, että muuten jäljelle jäävät erot kuvaisivat ainoastaan toisen maan muutoksia, mikä johtaisi vääristyneeseen kuvaan niiden välisestä konvergenssista.

Taulukosta voidaan havaita, että Ruotsin ja Saksan väliset erot niiden hyödyntämien kannustimien lukumäärässä ovat kaventuneet tuettu työllistymisen osalta ja pysyneet vakaina täydennys- ja uudelleen koulutuksen kohdalla. Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan väliset erot ovat vuorostaan kaventuneet kaikkien muiden kannustimien paitsi tuetun työllistymisen kohdalla. Konvergenssia on siis havaittavissa työhaun kannustimien, työllisyyspalveluiden sekä täydennys- ja uudelleen koulutuksen osalla. Samansuuntainen kehitys on havaittavissa Saksan ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä, sillä näiden maiden tuettu työllistyminen sekä täydennys- ja

uudelleen koulutus -kannustimissa on havaittavissa konvergenssia. *Taulukossa esitettyjen kannustimien osalta eri tapausten väliset erot ovat siis yleisesti ottaen kaventuneet tarkastelujakson aikana.* Poikkeuksia ovat aiemmin mainitut tuettu työllistyminen sekä täydennys- ja uudelleen koulutus -kategoriat, joissa on havaittavissa erojen jatkuvuutta sekä divergenssiä.

Näitä sekä aiemmin esitettyjä tuloksia tulkitaan laajemmin seuraavassa luvussa, jossa ne yhdistetään tutkimuksessa asetettuihin hypoteeseihin, aikaisempaan tutkimukseen sekä teoriakirjallisuuteen. Luvussa käsitellään myös näihin tuloksiin liittyviä metodologisia kysymyksiä.

5 Johtopäätökset

Tässä tutkimuksessa on selvitetty millaisia aktivoinnin kannustimia kolme hyvinvointiregiimien ideaalityyppiä lähentelevää tapausta ovat hyödyntäneet niiden aktiivisessa työvoimapolitiikassa vuosina 2013–2018. Tutkimusintressinä on ollut näiden kannustimien käyttöön liittyvien yhtäläisyyksien ja erojen arvioiminen hyvinvointivaltioteorian kahden ristiriitaisen näkökulman kautta. Niin kutsutun diversiteettiteesin perusteella hyvinvointivaltioiden politiikkojen tulisi säilyä toisistaan erottuvina ja mukailla niiden hyvinvointivaltiotyypille ominaisia kehityksen polkuja. Tätä vastakkain asettuu niin kutsuttu konvergenssiteesi, jonka mukaan näiden polkujen merkitys on heikentynyt. Tästä syystä eri maiden politiikoissa tulisi esiintyä samansuuntaisia ratkaisuja niiden regiimityypistä huolimatta. Näiden oletusten arvioimiseksi asetettiin viisi hypoteesia tapausmaiden hyödyntämiin kannustimiin liittyen (kuvio 6).

Kuvio 6. Tutkimuksen hypoteesit

H1a: Sosiaalidemokraattisessa regiimissä on hyödynnetty pääasiassa työmarkkinoiden tarjontapuoleen kohdistuvia inhimillisen pääoman kasvattamiseen tähtääviä kannustimia sekä kysyntäpuoleen kohdistuvia positiivisia taloudellisia kannustimia.

H1b: Liberaalissa regiimissä on hyödynnetty pääasiassa negatiivisia työmarkkinoiden tarjontapuoleen kohdistuvia kannustimia.

H1c: Konservatiivisessa regiimissä on toteutettu huomattavasti vähemmän aktiivisen työvoimapolitiikan reformeja kuin sosiaalidemokraattisessa ja liberaalissa regiimissä.

H2a: Tapausmaiden aktiivisen työvoimapolitiikan kannustimissa on työnhaun kannustimiin liittyvää konvergenssia.

H2b: Tapausmaiden aktiivisen työvoimapolitiikan kannustimissa on täydennys- ja uudelleenkoulutukseen liittyvää konvergenssia.

Näiden hypoteesien testaamiseksi tutkimuksessa on tarkasteltu Ruotsin, Yhdistyneen kuningaskunnan sekä Saksan 41:tä aktiivista työvoimapolitiikkaa. Tulosten perusteella voidaan vahvistaa hypoteesit H_{1a} sekä H_{1c} . Hypoteeseja H_{1b} , H_{2a} sekä H_{2b} ei voida sen sijaan täysin vahvistaa, koska niihin liittyvä näyttö ei ole riittävää. Vahvaa osittaista tukea ilmenee kuitenkin hypoteesille H_{2b} , siinä missä näyttö hypoteesista H_{2a} on erittäin rajoittunutta.

Tässä luvussa näitä sekä muita tutkimuksen tuloksia käsitellään aiemman tutkimuksen sekä hyvinvointivaltioteorian kannalta. Keskeisimpiä johtopäätöksiä on neljä ja ne esitetään omissa alaluvuissaan. Näistä ensimmäinen koskee hyvinvointiregiimien perintöjen heijastumista tapausmaiden hyödyntämiin kannustimiin. Tässä osiossa hypoteeseja H_{1a} - H_{1c} käsitellään laajemmin sekä arvioidaan niiden muodostamaa tukea diversiteettiteesille. Toinen tulosluku koskee tutkimuksessa havaittua inhimillisen pääoman kehittämiseen liittyvien kannustimien merkittävää asemaa kaikkien tapausmaiden aktiivisissa työvoimapolitiikoissa. Kolmannessa luvussa keskitytään kannustimien jakautumiseen työmarkkinoiden kysyntä- sekä tarjontapuoleen. Neljännessä luvussa huomio on tapausten kannustimien välillä havaituissa konvergenssi- ja divergenssitrendeissä. Tämän luvun yhteydessä käsitellään hypoteesit H_{2a} sekä H_{2b} sekä johdetaan niihin liittyviä päätelmiä alan tutkimuksen kannalta. Viidennessä luvussa esitetään tutkimuksen mahdolliset rajoitteet sekä keskustellaan tulosten yleistettävyydestä.

5.1 Aktiivoinnin kannustimien yhteys hyvinvointiregiimeihin

Ensimmäinen tulos koskee tapausmaiden kannustimien määrään sekä tyyppeihin liittyviä eroja. Konservatiivista regiimiä edustavassa Saksassa toteutettiin selvästi vähiten aktiivisen työvoimapolitiikan uudistuksia muihin tapausmaihiin verrattuna. Tämä tulos on linjassa diversiteettiteesin pohjalta johdetun hypoteesin H_{1c} kanssa, jonka mukaan konservatiivisen regiimin tulisi toteuttaa huomattavasti vähemmän reformeja muihin regiimityyppeihin nähden. Tämän oletuksen taustalla on konservatiivisen regiimin perintö, jota kuvastaa hitaat reformointiprosessit, matalat aktivointitasot sekä sille tyypillinen sosiaalipolitiikan logiikka, jossa on historiallisesti keskitytty perinteisten luokkasuhteiden ylläpitämiseen. Koska työttömien aktivointi muuttaa näitä suhteita, on tämän regiimin oletettu suhtautuvan näihin politiikkoihin varauksellisesti. Tämän tutkimuksen tulokset osoittavat, että tämä perintö heijastuu Saksan toteuttamissa aktiivisissa työvoimapolitiikoissa.

Saksan kannalta merkittävää on kuitenkin se, että valtaosa (70 %) sen toteuttamista reformeista liittyy työntekijöiden konkreettisten taitojen kehittämiseen. Tämä tulos on jokseenkin yllättävää, koska työttömien konkreettisten taitojen kehittäminen kaventaa työmarkkinoiden ”sisäpiiriläisten” ja ”ulkopiiriläisten” eli työllisten ja työttömien välisiä eroja. Tämä tulos ei kuitenkaan ole sellaisessa mittakaavassa, että Saksa poikkeaisi konservatiivisen regiimin aktivointilogiikasta, koska sen toteuttamien reformien kokonaismäärä oli varsin alhainen.

Sosiaalidemokraattista regiimiä edustavaa Ruotsia koskevat tulokset ovat niin ikään linjassa sitä koskevien teoreettisten oletusten kanssa. Historiallisesti sosiaalidemokraattisen regiimin aktiivisilla

työvoimapolitiikoilla on työllisyyden kasvattamisen lisäksi pyritty vahvistamaan kansalaisten tasa-arvoa ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta panostamalla tuettuun työllistymiseen sekä inhimillisen pääoman kehittämiseen liittyviin ohjelmiin. Tämän pohjalta oletettiin (H_{1a}), että Ruotsin kannustimissa korostuu tuetun työllistymisen sekä konkreettisen inhimillisen pääoman kehittämiseen liittyvät kannustimet. Tämän tutkimuksen tulokset osoittavat, että tämä sosiaalidemokraattisen regimin perintö näkyy selkeästi Ruotsin aktiivisen työvoimapolitiikan kannustimissa. Ruotsissa toteutettiin merkittävästi eniten aktiivisen työvoimapolitiikan uudistuksia, yhteensä 20 kappaletta, mikä muodostaa 48,8 % tapausmaiden toteuttamien reformien kokonaismäärästä. Tämä kertoo valtion aktiivisesta roolista väestön työllistymisen edistämässä, mikä on sosiaalidemokraattiselle regimille tyypillistä. Vielä merkittävämpää on kuitenkin näissä politiikoissa hyödynnettyjen kannustimien tyyppi: 70 % Ruotsin hyödyntämistä kannustimista lukeutui tuettu työllistyminen sekä täydennys- ja uudelleen koulutus -kategorioihin. Niinpä näiden tuloksien perusteella voidaan vahvistaa diversiteettiin liittyvä hypoteesi myös Ruotsin osalta.

Ruotsin kannalta jokseenkin yllättävää oli sen yhdessä reformissa hyödyntämä työnhaun kannustimien vahvistaminen. Tämän kannustimen merkitys ei kuitenkaan muodosta merkityksellistä osuutta sen toteuttamien reformien kokonaismäärään suhteutettuna, minkä vuoksi se ei edusta merkittävää poikkeamaa sen aktivointityylissä.

Yhdistyneen kuningaskunnan kannustimissa ei heijastunut yhtä selkeästi sen regimille tyypillinen aktivointityyli. Liberaali regimi on tunnettu työnteon kannustimia vahvistavasta aktivoinnista sekä markkinoiden toimintaa vahvistavista politiikoista. Tämän perinnön pohjalta muodostettiin hypoteesi (H_{1b}), jonka mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan aktiivisissa työvoimapolitiikoissa tulisi korostua työnhaun kannustimet. Tällä kannustintyyppillä vähennetään etuuksien vastaanottamisen houkuttelevuutta joko leikkaamalla niiden tasoa tai pituutta tai kiristämällä niiden saantiin liittyviä ehtoja. Niinpä nämä kannustimet kasvattavat yksilöiden riippuvuutta markkinoista (rekommodifikaatio), minkä vuoksi niiden tulisi korostua liberaalia regimiä edustavan Yhdistyneen kuningaskunnan politiikoissa. Tämän tutkimuksen tulokset osoittavat, että tämä kannustintyyppi oli Yhdistyneessä kuningaskunnassa eniten hyödynnetty, sillä sitä käytettiin yhteensä viidessä eri politiikassa. Tämä kertoo siitä, ettei tämä tapaus ole täysin poikennut sen regimille tyypillisestä aktivointilogiikasta. Näiden kannustimien ohella Yhdistynyt kuningaskunta hyödynsi kuitenkin myös merkittävässä määrin sellaisia kannustimia, jotka poikkeavat sen regimin logiikasta. Neljässä politiikassa se hyödynsi täydennys- ja uudelleen koulutus -kannustinta, joka on konkreettinen inhimillisen pääoman kehittämiseen liittyvä kannustin. Näiden lisäksi se hyödynsi neljässä politiikassaan työmarkkinoiden kysyntäpuoleen kohdistuvia kannustimia, joista kolme sijoittuu tuettu työllistyminen -kategoriaan ja yksi työllisyyden kannustimiin. Nämä kannustimet eivät olet

liberaalille regiimille tyypillisiä aktivoinnin keinoja, koska ne eivät vahvista yksilöiden riippuvuutta markkinoista, vaan pikemminkin vähentävät sitä. Niinpä näiden tulosten pohjalta Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskevaa diversiteettihypoteesia ei voida vahvistaa, koska sen kannustimissa ei merkittävästi korostuneet työnhaun kannustimet.

Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö Yhdistyneen kuningaskunnan aktivoinnissa olisi edelleen nähtävissä liberaalin regiimin perintö, sillä se kyllä tukeutui eniten työnhaun kannustimiin. Näiden tulosten pohjalta Yhdistynyt kuningaskunta on siis siirtynyt lähemmäksi sosiaalidemokraattista regiimiä, mutta samalla säilyttänyt sille tyypillisiä piirteitä. Kaikkiaan voidaan siis todeta, että *diversiteettiteesille muodostuu tämän tutkimuksen perusteella tukea, mutta tietyin poikkeuksin*. Kaikki tapausmaat omaksuivat politiikkoja, jotka poikkesivat niiden aktivointilogiikasta, mutta minkään tapauksen kohdalla nämä poikkeukset eivät olleet niin merkittäviä, että ne olisivat täysin murtaneet niiden regiimille tyypillisen logiikan.

5.2 Inhimillisen pääoman kasvattamisen keskeisyys tapausmaiden aktivoinnissa

Tämän tutkimuksen toinen merkittävä tulos liittyy tapausmaissa eniten hyödynnettyjen kannustimien tyyppeihin. Tulosten mukaan analysoitavat maat hyödynsivät kokonaisuudessa eniten tuettu työllistyminen sekä täydennys- ja uudelleen koulutus -kannustimia. Nämä kaksi kannustintyyppiä muodostavat 68 % kaikista tapausmaiden käyttämistä kannustimista. Vuotta 2017 lukuun ottamatta nämä kannustimet muodostivatkin vähintään 60 % tapausmaiden hyödyntämistä kannustimista tarkastelujakson aikana. Vaikka eri tapauksen välillä ilmenee merkittäviäkin eroja näiden kannustimien suhteellisessa määrässä, olivat ne kaikissa tapauksissa kaksi eniten käytettyä kannustinta.

Tämä tulos on erittäin mielenkiintoinen aiemman tutkimuksen valossa, koska siinä on osoitettu, että EU-maat ovat finanssikriisistä alkaen ryhtyneet priorisoimaan aktiivisissa työvoimapolitiikoissaan matalakustanteisia politiikkoja, joilla kasvatetaan sosiaaliturvan vastikkeellisuutta sekä kehitetään työntekijöiden ”pehmeitä” taitoja, pikemmin kuin kasvatetaan työntekijöiden konkreettista inhimillistä pääomaa (Bengtsson et al. 2017). Tässä tutkimuksessa hyödynnetyssä kategorisoinnissa nämä Bengtssonin ja kumppaneiden (2017) esittämät matalakustanteiset ja sosiaaliturvan vastikkeellisuutta kasvattavat politiikat eivät kuitenkaan näyttäyty näin merkittävinä. Työnhaun kannustimia hyödynnettiin ainoastaan kahdessa tapausmaassa ja se muodostaa kokonaisuudessaan ainoastaan 12,2 % kaikista tapausmaiden hyödyntämistä kannustimista. Parhaimmillaan se muodosti 30 % vuoden 2015 aikana hyödynnetyistä kannustimista.

Työnhakijoiden pehmeiden taitojen kehittämiseen liittyvät työllisyyspalvelut olivat niin ikään vähäisessä roolissa tapausmaiden politiikkoja ja ne muodostavat ainoastaan 9,8 % kaikkien kannustimien lukumäärästä. Myös näitä kannustimia hyödynnettiin ainoastaan kahdessa tapausmaassa (kerran Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja kolmesti Ruotsissa). Tämän sijaan Bengtssonin ja kumppaneiden (2017) mainitsemat kalliimmat konkreettisen inhimillisen pääoman kasvattamiseen tähtäävät kannustimet ovat olleet läsnä kaikissa tapausmaissa ja muodostavat yli kolmanneksen kaikista kannustimista. Nämä kannustimet ovatkin olleet kaikissa tapausmaissa joko eniten tai toiseksi eniten käytetty kannustintyyppi (71,4 % Saksassa, 28,6 % Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja 25 % Ruotsissa). Niinpä merkittävässä osassa Ruotsin, Saksan ja Yhdistyneen kuningaskunnan toteuttamista aktiivisen työvoimapolitiikan reformeista on keskitytty konkreettisten, ”kovien” taitojen kehittämiseen tähtääviin toimiin, ei *workfare*-logiikkaa muistuttaviin työnhaun kannustimiin tai ”pehmeiden taitojen” kehittämiseen. Nämä tulokset osoittavat täten kohti päinvastaista kehitystä kuin Bengtsson ja kumppanit johtavat.

Bengtsson ja muut (2017, 371, oma käännös) esittävät, että vaikka heidän tuloksensa eivät ole sinänsä yleistettävissä ”ne indikoivat, ovatko muutokset pääasiassa polkuriippuvia vai päinvastoin, ovatko aktiivisen työvoimapolitiikan eri tyypit vertailtavissa läpi erilaisten hyvinvointivaltiotyyppien tiukkojen taloudellisten rajoitteiden oloissa”. Tällä nämä tutkijat viittaavat siihen, ohjaako hyvinvointivaltioiden muutoksia polkuriippuvuus vai onko niiden reformeissa havaittavissa piirteitä, jotka yhdistävät hyvinvointivaltioita niiden regiimistä huolimatta. Nämä tutkijat päätyvät siihen johtopäätökseen, että vuoden 2008 finanssikriisin jälkeisenä aikana heidän tarkastelemiensa maiden toteuttamat reformit ovat olleet samanlaisia, vaikkakin ne on muotoiltu olemassa oleviin hyvinvointivaltiokonfiguraatioihin. Kaikkiaan, nämä tutkijat eivät löydä tukea vahvistuneesta sosiaalisten investointien orientaatiosta eli niin sanottuihin ”koviin” taitoihin liittyvistä panostuksista (2017, 384). Tämän sijaan nämä tutkijat havaitsevat, että hyvinvointivaltiot ovat finanssikriisistä alkaen keskittyneet kannustimien vahvistamiseen.

Kuten todettua, tämä trendi ei kuitenkaan heijastu tämän tutkimuksen tuloksissa. Tässä tutkimuksessa tarkasteltujen hyvinvointivaltioiden suunta ilmeneekin päinvastaisena: kaikki tapausmaat ovat vuodesta 2013 alkaen keskittyneet huomattavasti konkreettisen inhimillisen pääoman kasvattamiseen liittyviin toimiin, mikä on Bengtssonin ja muiden (2017, 384) termin linjassa sosiaalisen investoinnin paradigman kanssa. Tämän lisäksi regiimeille ominainen aktivointilogiikka on selkeästi läsnä sekä Saksassa että Ruotsissa, minkä lisäksi sen vaikutuksesta on selviä merkkejä myös Yhdistyneen kuningaskunnan osalta. Lyhyesti sanottuna: *siinä missä Bengtsson et al. (2017) havaitsevat regiimien siirtyneen lähemmäs liberaalia mallia, ovat ne tämän tutkimuksen tulosten mukaan siirtyneet lähemmäs sosiaalidemokraattista mallia.*

Näiden tulosten vertailemisessa täytyy kuitenkin ottaa muutama seikka huomioon. Bengtsson ym. (2017) keskittyivät kahdeksan EU-maan⁸⁵ työvoimapolitiikan julkisiin panostuksiin vuosina 2004–2013 ja hyödyntävät politiikkojen luokittelussa Bonolin (2010, 2013) typologiaa. Nämä tulokset eivät siis ole sinänsä ristiriidassa tämän tutkimuksen kanssa, koska tutkimusten indikaattorit ja tarkastelujaksot ovat erilaisia. Näistä tekijöistä huolimatta näiden tulosten johtopäätösten vastakohtaisuus on merkittävää hyvinvointivaltioiden muutossuuntia käsittelevien teorioiden kannalta.

Tätä havainnollistaa se, että osa alan tutkijoista on katsonut, että konkreettisen inhimillisen pääoman kehittämiseen liittyvä aktivointisuuntaus on laskussa (Bengtsson, de la Porte ja Jacobsson 2017; Dinan 2020), minkä ohella tutkijat ovat suhtautuneet epäilevästi siihen liittyvään laajemman sosiaalisten investointien strategian edistymiseen EU-tasolla (Crespy ja Menz 2015; Leruth 2017). Tässä tutkimuksessa analysoitujen tapausten perusteella kolme hyvinvointiregiimien ideaalityyppiä lähentelevää tapausta ovat kuitenkin olleet aktiivisia tällä alueella EU-alueen taantuman päättymisestä alkaen. Vaikka tämän perusteella johtopäätöksiä ei voida vetää laajemmista kehityssuunnista, antaa tämä selvästi viitteitä siitä, ettei tämä suuntaus ole ainakaan kadonnut näiden maiden agendalta. Mahdollinen selitys näille ristiriitaisille tulkinnoille löytyy siitä, että valtaosa aktivointia käsittelevistä tutkimuksista tarkastelee lopputulemiin liittyvää dataa, jossa tarkastellaan näihin ohjelmiin kohdistuvia panostuksia. Tällöin näihin ohjelmiin liittyvää kehitystä tarkastellaan ainoastaan niihin liittyvien kohdennettujen varojen näkökulmasta. Tässä tutkimuksessa on kuitenkin osoitettu, että näitä muutoksia on havaittavissa, mikäli politiikkoja tarkastellaan yksityiskohtaisemmin niiden tuotosten näkökulmasta.

5.3 Kannustimien jakautuminen työmarkkinoiden kysyntä- ja tarjontapuoleen

Kolmas tämän tutkimuksen keskeisistä tuloksista liittyy kannustimien sijoittumiseen työmarkkinoiden kysyntä- ja tarjontapuoleen. Tässä tutkimuksessa toteutetun analyysin perusteella tapausmaiden aktiivisessa työvoimapolitiikassa on keskitytty pääasiassa työmarkkinoiden tarjontapuoleen kohdistuviin kannustimiin, joihin sisältyi 61 % kaikista kannustimista. Merkittävää kuitenkin on, että loput 39 % kannustimista suuntautui työmarkkinoiden kysyntäpuoleen. Tässä tapausmaiden välillä on kuitenkin huomattavia eroja: Ruotsissa kysyntäpuoleen kohdistuvien kannustimien osuus oli 50 %, Saksassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa 28,6 %. Näistä eroista huolimatta nämä tulokset viittaavat siihen, että myös kysyntäpuoleen kohdistuvat toimet ovat

⁸⁵ Bengtsson ym. (2017) tarkastelevat kahdeksaa tapausta: Ruotsia, Tanskaa, Ranskaa, Saksaa, Espanjaa, Italiaa, Liettuaa ja Puolaa.

merkittävässä osassa nykyaikaista aktiivista työvoimapolitiikkaa kaikkien tapausmaiden osalta. Tämä tulos on varsin oleellinen alan tutkimuksen kannalta, jossa on keskitytty tyypillisesti työmarkkinoiden tarjontapuoleen kohdistuviin ratkaisuihin. Tarjonta- ja kysyntäpuoleen kohdistuvia toimia ei myöskään eroteta suurimmassa osassa aktivointiin liittyviä typologioita. Niinpä tämä tutkimus osoittaa, että huomiota tulisi kiinnittää myös kysyntäpuolen ratkaisuihin.

5.4 Kannustimien divergenssi ja konvergenssi

Neljäs tulos koskee konvergenssiin liittyviä argumentteja. Tämän tutkimuksen perusteella tapausmaiden kannustimien käytössä *ei ole havaittavissa laaja-alaista konvergoitumista tai eriytymistä*, kun tapausmaiden kaikkien kannustimien läsnäoloa tarkastellaan kokonaisuutena. Kannustimien tasolla ilmenee, että maaparit ovat kokonaisuutena konvergoituneet 33 %-yksikköä sekä työnhaun kannustimien että työllisyyspalveluiden osalta ja eriytyneet tuetun työllistymisen osalta 67 %-yksikköä. Samanlaisina ne ovat pysyneet täydennys ja -uudelleenkoulutuksen osalta jo ensimmäisestä mittauspisteestä (2013–2015) alkaen, minkä takia sen kohdalla konvergenssia ei ole havaittavissa. Niinpä kaikkien maaparien keskiarvoa katsomalla ei siis havaita konvergenssia eikä divergenssiä kaikkien instrumenttien tasolla, koska niihin liittyvät muutokset tasapainottuvat toisillaan.

Kun tapausmaita tarkastellaan *pareittain, nousee esiin konvergenssiin ja divergenssiin liittyviä kehityksiä*. Ruotsin ja Saksan väliset erot ovat pysyneet vakaina kannustimien läsnäoloulottuvuudella katsottuna. Nämä maat ovat olleet samanlaisia tuetun työllistymisen sekä täydennys ja -uudelleenkoulutuksen osalta jo ensimmäisestä mittauspisteestä alkaen. Mikäli kannustimien lukumäärä huomioidaan, voidaan havaita, että ne ovat konvergoituneet tuettu työllistyminen -kannustimen osalta. Samaan aikaan niiden väliset erot täydennys- ja uudelleenkoulutuksen osalta ovat pysyneet vakaina.

Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä on sen sijaan havaittavissa sekä konvergenssia että divergenssiä. Kannustimien pelkkää läsnäoloa katsomalla nämä maat ovat konvergoituneet 14,3 %-yksikköä. Erojen kaventumista on havaittavissa työnhaun kannustimissa sekä työllisyyspalveluissa ja divergenssiä puolestaan tuetun työllistymisen osalta. Täydennys- ja uudelleenkoulutuksen osalta niiden samanlaisuus on puolestaan pysynyt vakaana (eli ne ovat hyödyntäneet tätä instrumenttia molemmissa mittauspisteissä). Kun kannustimien lukumäärät huomioidaan, ilmenee konvergenssia myös täydennys- ja uudelleenkoulutuksen osalta. Niinpä nämä maat ovat lähentyneet toisiaan työnhaun kannustimien, työllisyyspalveluiden sekä täydennys- ja uudelleenkoulutuksen osalta. Maiden väliset erot ovat sen sijaan kasvaneet tuetun työllistymisen osalta, kun lukumäärät ovat

laskuissa mukana. Tämä divergenssi johtuu siitä, ettei Yhdistynyt kuningaskunta omaksunut ainuttakaan tuettuun työllistymiseen lukeutuvaa kannustinta toisessa mittauspisteessä eli vuosina 2016–2018.

Saksan ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä ilmenee 14,3 %-yksikön divergenssiä kannustimien läsnäoloulottuvuudella mitattuna, minkä taustalla on niin ikään kasvaneet erot tuettu työllistymisen -kannustimessa. Kuten Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan kohdalla, palautuu tämä divergenssi siihen, ettei Yhdistynyt kuningaskunta käyttänyt tätä instrumenttia vuosien 2016–2018 aikana. Mikäli tarkastelussa huomioidaan kannustimien lukumäärät, osoittavat tulokset vuorostaan konvergenssia tuettu työllistymisen sekä täydennys- ja uudelleen koulutus kannustimissa. Tuetun työllistymisen kannustimessa havaittu konvergenssi johtuu siitä, että Saksa käytti instrumenttia ainoastaan kerran toisessa mittauspisteessä, minkä vuoksi maaparin väliset erot ovat kaventuneet.

Näitä konvergenssiin ja divergenssiin liittyviä tuloksia täytyy tulkita varovasti, koska niihin vaikuttavat pienetkin muutokset kannustimien määrässä. Tämän lisäksi asetetut vertailukohdat vaikuttavat siihen, millaiseksi havaittu kehityssuunta muodostuu. Tämä pätee erityisesti silloin, kun tarkastellaan maapareja kokonaisuutena kannustimien läsnäoloulottuvuuden kautta. Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välinen konvergenssi kohti työnhaun kannustimia ja työllisyyspalveluita ei osoittaudu kovin merkittäväksi, kun huomioidaan näiden kannustintyyppien kokonaislukumäärät. Ruotsi hyödynsi työnhaun kannustimia ainoastaan yhdessä politiikassaan, minkä vuoksi niiden välillä havaittu konvergenssi tämän kannustimen osalta ei osoittaudu kovin merkittäväksi. Sama johtopäätös voidaan tehdä maaparien keskiarvosta, jossa 33 %-yksikön konvergenssi tätä kannustinta kohti on tässä valossa erittäin yliampuva. Tämä tulos täytyykin suhteuttaa kannustimien kokonaismäärään: sen osuus oli ainoastaan 12,2 %, eikä Saksa hyödyntänyt tätä kannustintyyppiä kertaakaan. Sama pätee työllisyyspalvelut -kannustimelle, jota Yhdistynyt kuningaskunta hyödynsi niin ikään ainoastaan yhdessä politiikassaan ja Saksa ei vastaavasti kertaakaan. Näiden tulosten pohjalta ei siis löydy viitteitä globalisaatioon liittyvien konvergenssiargumenttien skenaariosta, jonka mukaan hyvinvointivaltiot olisivat konvergoitumassa kohti liberaalin mallin aktivointilogiikkaa. Niinpä *hypoteesia H_{2a} ei voida tämän tutkimuksen perusteella vahvistaa, koska tapausmaat eivät ole konvergoituneet kokonaisuutena kohti työnhaun kannustimia.*

Inhimillisen pääoman sijoittamisessa havaittavissa oleva konvergenssi on sen sijaan merkityksellisempää, kun huomioidaan tämän kannustintyyppin osuus kaikista tapausmaiden käyttämistä kannustimista. Kun kaikkia maita tarkasteltiin kokonaisuutena, ei konvergenssia tämän kannustimen osalta esiintynyt, koska maat olivat jo samanlaisia ensimmäisestä mittauspisteestä

alkaen. Maapareja sekä kannustimien lukumäärää tarkastelemalla ilmeni kuitenkin sekä konvergenssia että yhtäläisyyksien jatkuvuutta. Konvergenssia ilmeni tällä ulottuvuudella Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan sekä Saksan ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä. Saksan sekä Ruotsin väliset erot pysyivät puolestaan molempien mittauspisteiden aikana yhtä suurina (molemmilla periodeilla kannustimen lukumäärässä oli yhden yksikön ero).

Tämä täydennys- ja uudelleen koulutus -kannustimessa havaittava osittainen konvergenssi *ei riitä vahvistamaan hypoteesia H_{2b} , jonka mukaan tapausmaiden välillä on havaittavissa konvergenssia tämän kannustimen kohdalla*. Nämä tulokset tarjoavat sille kuitenkin osittaista tukea. Vaikka kaikkien maaparien välistä konvergenssia ei ole havaittavissa, on tämä kannustintyyppi ollut erittäin merkityksellisessä osassa näiden maiden aktiivista työvoimapolitiikkaa, kuten jo edellisessä osiossa esitettiin.

Koska tässä tutkimuksessa ei tarkasteltu konvergenssin ja divergenssin taustalla olevia kausaalisia mekanismeja, ei johtopäätöksiä näiden konvergenssiin ja divergenssiin liittyvien muutosten syistä ole mahdollista johtaa. Niinpä tämän asetelman perusteella ei ole mahdollista sanoa, johtuuko konkreettisen inhimillisen pääoman kasvattamiseen liittyvien kannustimien keskeinen merkitys sekä osittainen konvergenssi ylikansallisesta poliittisesta yhteistyöstä ja oppimisesta, maiden itsenäisestä ongelmanratkaisusta tai jostain muusta tekijästä. Tästä kehityksestä voidaan kuitenkin johtaa kohtuullisia oletuksia tarkasteltujen teorioiden pohjalta.

Potentiaalinen selitys tälle kehitykselle voidaan tarjota poliittiseen yhteistyöhön sekä oppimiseen liittyvien konvergenssiargumenttien pohjalta. EU on pyrkinyt aktiivisesti edistämään tähän kategoriaan lukeutuvia toimia jäsenmaidensa keskuudessa erityisesti vuodesta 2013 alkaen, jolloin se julkaisi sosiaalisia investointeja pakettin sekä antoi suosituksen nuorisotakuu-paketista. Niinpä nämä pyrkimykset EU-maiden sosiaalipolitiikan harmonisoinnista saattavat olla merkittäviä tekijöitä tämän kannustimen osittaisen konvergenssin sekä runsaan lukumäärän taustalla. Näiden mekanismien vaikutusta tulisi selvittää tarkemmin tulevaisuuden tutkimuksissa, jotta niiden vaikutusta tässä tutkimuksessa havaittuihin tuloksiin voidaan arvioida.

5.5 Tutkimuksen rajoitteet sekä yleistettävyyys

Ennen tämän tutkimuksen päätäntölukua on syytä esittää tämän tutkimuksen rajoitteita sekä arvioida esitettyjen tulosten yleistettävyyttä. Tämä tutkimus on pienen tapausmäärän tutkimus, minkä vuoksi tuloksia ei voida yleistää koskemaan hyvinvointiregiimeitä kokonaisuutena. Tällaisten johtopäätösten esittämiseksi tutkimuksessa tulisi tarkastella useampaa samaan regiimiin lukeutuvaa maata. Sama pätee konvergenssiin liittyviin argumentteihin sekä jo aiemmin mainittuihin ongelmiin niiden

taustalla olevien mekanismien tunnistamisesta. Myös tässä tapauksessa tutkimukseen tulisi sisällyttää enemmän tapauksia, jotta erilaisia konvergenssiargumentteja voidaan todella koetella. Esimerkiksi EU:sta peräisin olevia konvergenssiargumentteja voitaisiin tarkastella sisällyttämällä tutkimukseen myös maita, jotka eivät ole sen jäseniä. Näitä tapauksia sekä EU-maita vertaamalla näistä mekanismeista voitaisiin tehdä laajempia tulkintoja. Tässä tutkimuksessa tapausmäärä ei kuitenkaan voitu kasvattaa dataan sekä tutkimusresursseihin liittyvien rajoitteiden vuoksi.

Tämän tutkimuksen toinen puute liittyy konvergenssin tarkasteluun. Tämän ilmiön mittaaminen on erittäin haastavaa politiikan tuotoksiin liittyvällä datalla. Tätä vaikeutta havainnollistaa se, että useissa tapauksissa politiikkainstrumenttien konvergenssia on mahdollista tarkastella ainoastaan niiden läsnäolon tai lukumäärän perusteella (eikä esimerkiksi instrumenttien erilaisia ”asetuksia”). Näissä tapauksissa pienetkin vaihtelut instrumenttien käytössä saattavat johtaa mittakaavaltaan suurelta vaikuttaviin tuloksiin, jos tarkasteluväli ei ole erittäin suuri.

Lyhyen aikavälin merkitys korostuu erityisesti konvergenssin tarkastelussa, koska sen määrittämisessä täytyy vertailla kahta eri aikapistettä toisiinsa. Niinpä näiden pisteiden muuttaminen saattaa johtaa erilaisiin lopputulemiin. Tarkasteluväliä on kuitenkin haastavaa pidentää, mikäli tutkimuksessa hyödynnetään politiikan tuotoksiin liittyvää dataa, koska se useimmiten edellyttää tutkijoilta runsaasti aineiston käsittelyyn liittyvää työtä.

Pidempi aikaväli olisi hyödyllistä myös siksi, koska hyvinvointivaltioiden politiikkojen divergenssiin ja konvergenssiin liittyvät kehitykset on usein todettu pitkän aikavälin muutoksiksi. Niinpä näistä prosesseista saattaa muodostua virheellinen käsitys, jos tutkimuksen tarkastelujakso sijoittuu vain ohimenevien muutosten kohdalle. Tässä tapauksessa havaitut muutokset saattavat korostua suuremmiksi, kuin ne lopulta osoittautuvat. Tämä tulee pitää mielessä myös tämän tutkimuksen tuloksia arvioitaessa – ei ole selvää, ovatko havaitut trendit ainoastaan ohimeneviä ilmiöitä, ja kuvastaako hyvinvointivaltioiden muutosta todella niiden regiimille tyypillinen logiikka. Niinpä tämän tutkimuksen perusteella voidaan vetää johtopäätöksiä ainoastaan yhden politiikan yhden ulottuvuuden osalta. Mikäli tutkimuksessa olisi keskitytty esimerkiksi politiikkojen lopputulemiin tai niiden tavoitteisiin, saattaisivat tulokset olla varsin erilaisia.

Rajoitteistaan huolimatta tässä tutkimuksessa hyödynnetty data sisältää kuitenkin myös vahvuutensa, koska sen yhteys politiikkoihin ei ole epäsuora, kuten lopputulemiin liittyvässä datassa. Poliitiikan tuotoksiin liittyvä data siis ratkaisee monia riippuvan muuttujan ongelmaan liittyviä tekijöitä, mutta muodostaa tutkijoille toisenlaisia haasteita. Ennen kuin tätä dataa on saatavissa suoraan hyödynnettävissä muodoissa, joutuvat tutkijat todennäköisesti tekemään valinnan erilaisten heikkouksien ja vahvuuksien väliltä.

Tämän tutkimuksen tuloksia tulkittaessa tulee lisäksi tiedostaa, että politiikat sisältävät todellisuudessa usein monia eri instrumentteja. Tässä tutkimuksessa keskityttiin politiikkojen merkittävimpiin instrumentteihin, joita kartoitettiin keskittymällä niiden merkittävimpiin keinoihin. Alan kirjallisuudessa on kuitenkin laaja yhteisymmärrys siitä, että tätä strategiaa soveltamalla tutkijoilta jää aina joitain elementtejä huomaamatta. Keskeisimpien instrumenttien tunnistaminen ei myöskään ole kaikissa tapauksissa suoraviivaista, mikä lisää riskiä mittausvirheille. Tämän strategian vaihtoehtona on politiikkojen erilaisten instrumenttiyhdistelmien tarkasteleminen. Vaikka tällä strategialla on selvät etunsa, on sen soveltaminen erittäin työlästä, eikä sitä voitu hyödyntää tämän projektin mittakaavassa.

6 Päätäntö

Hyvinvointivaltiot ovat olleet viime vuosikymmenten aikana lukuisten muutosten kohteena ja alan tutkimuksissa on pyritty selvittämään, mihin suuntaan ne sopeutuvat. Tutkimuksessa esitetään kilpailevia selityksiä siitä, ovatko viimeaikaiset muutokset johtaneet perustavanlaatuisiin muutoksiin hyvinvointivaltioiden toimintalogiikassa vai ovatko ne säilyttäneet niille tyypilliset tavat muuttua.

Tätä dynamiikkaa käsiteltiin tässä tutkimuksessa aktiivisen työvoimapolitiikan näkökulmasta vuosina 2013–2018. Tutkimuksessa huomio kiinnitettiin tämän sektorin politiikkainstrumenttien tasolla tapahtuviin muutoksiin, joita tarkasteltiin kolmessa eri tapausmaassa: Ruotsissa, Saksassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Näiden maiden hyödyntämien instrumenttien vertailu osoittaa, että hyvinvointivaltioiden muutostrendejä sävyttää edelleen laajasti niiden regimien perinnöt, mikä on havaittavissa enemmän tai vähemmän kaikkien tapausten kohdalla. Samaan aikaan näistä regiimeistä on poikettu merkittäväällä tavalla: *kaikissa tapausmaissa on omaksuttu laajasti aktivointitoimia, jotka ovat linjassa sosiaalidemokraattisen aktivointilogiikan kanssa*. Tämä tulos on yllättävä, koska aikaisemmassa tutkimuksessa on argumentoitu, että hyvinvointivaltiot olisivat liikkumassa päinvastaiseen suuntaan, kohti liberaalin mallin aktivointityyliä. Näille argumenteille tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan löytynyt näyttöä. Sen sijaan *eri maat ovat hyödyntäneet laajasti konkreettiseen inhimilliseen pääomaan kasvattamiseen liittyviä keinoja*. Nämä muutokset ovat johtaneet Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan sekä Saksan ja Yhdistyneen kuningaskunnan väliseen konvergenssiin, samalla kun Ruotsin ja Saksan väliset erot ovat pysyneet yhtä suurina. Niinpä tutkimuksessa havaittiin sekä olemassa olevien erojen säilymistä että niiden osittaista konvergenssia kohti sosiaalidemokraattista aktivointityyliä.

Vaikka näitä tuloksia ei voida yleistää muille politiikka-alueille tai kaikkiin hyvinvointivaltioihin, antavat ne viitteitä hyvinvointivaltioiden muutosten moniulotteisuutta: eri hyvinvointivaltiot ovat kehittyneet osittain samaan suuntaan, mutta samalla säilyttäneet niiden regimille tyypillisiä piirteitä. Tämän moniulotteisuuden tunnistamiseksi alan kirjallisuudessa tulisi huomioida politiikkojen eri elementit. Tämä on tärkeää, koska politiikan yhden ulottuvuuden muutos ei välttämättä tarkoita, että samansuuntainen kehitys olisi nähtävissä myös sen muilla osa-alueilla.

Lähteet

- Achterberg, Peter ja Mara Yerkes. 2009. "One welfare state emerging? Convergence versus divergence in 16 western countries." *Journal of Comparative Social Welfare* 25(3): 189–201.
- Adam, Christian, Yves Steinebach ja Christoph Knill. 2018. "Neglected challenges to evidence-based policy-making: the problem of policy accumulation." *Policy Sciences* 51(3): 269–290.
- Adcock, Robert ja David Collier. 2001. "Measurement validity: A shared standard for qualitative and quantitative research." *American political science review* 95(3): 529–546.
- Alasuutari, Pertti ja Ari Rasimus. 2009. "Use of the OECD in justifying policy reforms: the case of Finland." *Journal of power* 2(1): 89–109.
- Anckar, Carsten. 2008. "On the applicability of the most similar systems design and the most different systems design in comparative research." *International Journal of Social Research Methodology* 11(5): 389–401.
- Armingeon, Klaus. 2007. "Active labour market policy, international organizations and domestic politics." *Journal of European Public Policy* 14(6): 905–932.
- Armingeon, Klaus. 2004. "OECD and national welfare state development." Teoksessa *The OECD and European welfare states*, toim. Klaus Armingeon ja Michelle Beyeler. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, s. 226–242.
- Arts, Wil ja John Gelissen. 2010. "Models of the welfare state." Teoksessa *The Oxford handbook of the welfare state*, toim. Francis G. Castles et al. Oxford: Oxford University Press, s. 570–584.
- Arts, Wil ja John Gelissen. 2002. "Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report." *Journal of European social policy* 12(2): 137–158.
- Aspalter, Christian. 2019. "Welfare regime analysis: 30 years in the making." *International Social Work* 62(1): 76–88.
- Aurich-Beerheide, Patrizia. 2017. "Activating the Unemployed in European Societies." University of Hamburg. Väitöskirja.
- Aurich, Patrizia. 2011. "Activating the unemployed—directions and divisions in Europe." *European Journal of Social Security* 13(3): 294–316.
- Barbier, Jean-Claude. 2001. *Welfare to work policies in Europe. The current challenges*. Paris: Centre d'études de l'emploi.
- Barbier, Jean-Claude ja Wolfgang Ludwig-Mayerhofer. 2004. "Introduction: the many worlds of activation." *European Societies* 6(4): 423–436.
- Bengtsson, Mattias, Caroline de la Porte ja Kerstin Jacobsson. 2017. "Labour market policy under conditions of permanent austerity: Any sign of social investment?" *Social Policy & Administration* 51(2): 367–388.
- Bennett, Colin. 1991. "What is policy convergence and what causes it?" *British journal of political science*: 215–233.
- Beyeler, Michelle. 2004. "Introduction: a comparative study of the OECD and European welfare states." Teoksessa *The OECD and European welfare states*, toim. Klaus Armingeon ja Michelle Beyeler. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, s. 1–12.
- Van Biezen, Ingrid ja Daniele Caramani. 2006. "(Non) Comparative Politics in Britain." *Politics* 26(1): 29–37.
- Bonoli, Giuliano. 2012. "Active labour market policy and social investment: a changing relationship." Teoksessa *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, toim. Nathalie Morel, Bruno Palier ja Joakim Palme. Chicago: Policy Press, s. 181–204.
- Bonoli, Giuliano. 2011. "Active labour market policy in a changing economic context." Teoksessa *Regulating the Risk of Unemployment*, toim. Jochen Clasen ja Daniel Clegg. Oxford: Oxford University Press, s. 318–332.
- Bonoli, Giuliano. 2013. *The Origins of Active Social Policy: Labour Market and Childcare Policies*

- in a Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Bonoli, Giuliano. 2010. "The political economy of active labor-market policy." *Politics & Society* 38(4): 435–457.
- Bonoli, Giuliano. 2007. "Too narrow and too wide at once: the 'welfare state' as a dependent variable in policy analysis." Teoksessa *Investigating Welfare State Change. The "Dependent Variable Problem" in Comparative Analysis.*, toim. Jochen Clasen ja Nico A Siegel. Chetleham/ Northampton: Edward Elgar, s. 24–42.
- Bonoli, Giuliano ja David Natali. 2012. "The Politics of the 'New' Welfare States: Analysing Reforms in Western Europe." Teoksessa *The politics of the new welfare state*, toim. Giuliano Bonoli ja David Natali. Oxford: Oxford University Press, s. 3–20.
- Boutsiouki, Sofia. 2017. "European Youth Guarantee: A new pathway for the transition of young people to the labour market." *EAST-WEST Journal of Economics and Business*, XX 1: 19–40.
- Bredgaard, Thomas. 2018. "Employers and active labour market policies: typologies and evidence." *Social Policy and Society* 17(3): 365–377.
- Briggs, Asa. 1961. "The welfare state in historical perspective." *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie/Europäisches Archiv für Soziologie* 2(2): 221–258.
- Brooks, Clem ja Jeff Manza. 2006. "Why do welfare states persist?" *The Journal of Politics* 68(4): 816–827.
- Bryson, Lois. 1992. *Welfare and the state : who benefits?* Basingstoke: Macmillan.
- Capano, Giliberto. 2009. "Understanding policy change as an epistemological and theoretical problem." *Journal of Comparative Policy Analysis* 11(1): 7–31.
- Capano, Giliberto ja Michael Howlett. 2020. "The knowns and unknowns of policy instrument analysis: Policy tools and the current research agenda on policy mixes." *SAGE Open* 10(1): 1–13.
- Card, David, Jochen Kluve ja Andrea Weber. 2018. "What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations." *Journal of the European Economic Association* 16(3): 894–931.
- Castles, Francis Geoffrey. 2002. "Developing new measures of welfare state change and reform." *European Journal of Political Research* 41(5): 613–641.
- Castles, Francis Geoffrey. 2004. *The future of the welfare state : crisis myths and crisis realities*. Oxford: Oxford University Press.
- Chung, Heejung ja Stefan Thewissen. 2011. "Falling back on old habits? A comparison of the social and unemployment crisis reactive policy strategies in Germany, the UK and Sweden." *Social Policy & Administration* 45(4): 354–370.
- Clarke, John. 2014. "The End of the Welfare State? The challenges of deconstruction and reconstruction." Teoksessa *The end of welfare as we know it? Continuity and Change in Western Welfare States Settings and Practices*, toim. Philipp Sandermann. Oplanden, Berlin, Toronto: Barbara Budrich Publishers, s. 19–34.
- Clarke, John. 2005. "Welfare states as nation states: Some conceptual reflections." *Social Policy and Society* 4(4): 407.
- Clasen, Jochen. 2011. "The United Kingdom: towards a single working-age benefit system." Teoksessa *Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*, toim. Jochen Clasen ja Daniel Clegg. Oxford: Oxford University Press, s. 15–33.
- Clasen, Jochen ja Daniel Clegg. 2006. "Beyond activation reforming European unemployment protection systems in post-industrial labour markets." *European societies* 8(4): 527–553.
- Clasen, Jochen ja Daniel Clegg. 2007. "Levels and levers of conditionality: measuring change within welfare states." *Investigating welfare state change: The 'dependent variable problem' in comparative analysis*: 166–197.

- Clasen, Jochen, Daniel Clegg ja Alexander Goerne. 2016. "Comparative social policy analysis and active labour market policy: Putting quality before quantity." *Journal of Social Policy* 45(1): 21–38.
- Clasen, Jochen, Daniel Clegg ja Jon Kvist. 2012. "European labour market policies in (the) crisis."
- Clasen, Jochen ja Nico A Siegel. 2007. "Comparative welfare state analysis and the 'dependent variable problem.'" Teoksessa *Investigating Welfare State Change: The "Dependent Variable Problem" in Comparative Analysis*, toim. Jochen Clasen ja Nico A Siegel. Chetleham/Northampton: Edward Elgar Publishing, s. 3–12.
- Council of the European Union. 2013. *Council recommendation of 22 April 2013 on establishing a Youth Guarantee*. Luxembourg. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0426\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0426(01)&from=EN).
- Crespy, Amandine ja Georg Menz. 2015. "Conclusion: Social Europe is Dead. What's Next?" Teoksessa *Social Policy and the Eurocrisis: Quo Vadis Social Europe*, toim. Amandine Crespy ja Georg Menz. Houndsmills: Palgrave Macmillan, s. 182–210.
- Cronert, Axel. 2019. "Varieties of Employment Subsidy Design: Theory and Evidence from Across Europe." *Journal of Social Policy* 48(4): 839–859.
- DG EMPL. 2021. "Labour Market Reforms Database." <https://webgate.ec.europa.eu/labref/public/> <https://webgate.ec.europa.eu/labref/public/> (Viitattu tammikuu 25, 2021).
- Dickovick, James Tyler ja Jonathan Eastwood. 2016. *Comparative politics: integrating theories, methods ja cases*. Second edi. New York: Oxford University Press.
- Dinan, Shannon. 2019. "A typology of activation incentives." *Social Policy & Administration* 53(1): 1–15.
- Dinan, Shannon. 2020. "Youth employment incentives: activation policy in Denmark, France and the United Kingdom (2008-2016)." University of Montreal. Väitöskirja.
- Dingeldey, Irene. 2007. "Between workfare and enablement—The different paths to transformation of the welfare state: A comparative analysis of activating labour market policies." *European Journal of political research* 46(6): 823–851.
- Drori, Gili S ja Georg Krücken. 2009. "World Society: A Theory and a Research Program in Context." Teoksessa *World society: the writings of John W. Meyer*, toim. Georg Krücken ja Gili S Drori. New York: Oxford University Press, s. 3–35.
- Ebbinghaus, Bernhard. 2012. "When Less is More: Selection Problems in Large-N and Small-N Cross-National Comparisons." Teoksessa *SAGE Secondary Data Analysis*, toim. John Goodwin. London: SAGE Publications Ltd, s. 445–464. <https://methods.sagepub.com/book/sage-secondary-data-analysis>.
- Eichhorst, Werner ja Regina Konle-Seidl. 2008. IZA Discussion Paper *Contingent convergence: a comparative analysis of activation policies*. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA). <http://hdl.handle.net/10419/35570>.
- Emmenegger, Patrick, Jon Kvist, Paul Marx ja Klaus Petersen. 2015. "Three Worlds of Welfare Capitalism: The making of a classic." *Journal of European Social Policy* 25(1): 3–13.
- Ervasti, Heikki. 2018. "Poistavatko kannustimet ja sanktiot työttömyyttä?" Teoksessa *Työllisyyskysymys*, toim. Jouko Kajanoja. Helsinki: Into Kustannus Oy, s. 151–166.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1999. *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity.
- Esping-Andersen, Gøsta. 2002. "Towards the good society, once again?" Teoksessa *Why we need a new welfare state*, toim. Gøsta Esping-Andersen et al. Oxford New York: Oxford University Press Oxford, s. 1–25.
- European Commission. 2007. *Ten Years of the European Employment Strategy (EES)*. Luxembourg: OOEPEC. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9fea25eb-5f5b-4cb6-986d-fa084bf99953.0007.03/DOC_2&format=PDF.

- European Commission. 2013. *Communication from the European Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social*. Brussels. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0083&from=EN>.
- European Commission. 2010. *The European Employment Strategy: Working to improve employment in Europe*. <https://op.europa.eu/fi/publication-detail/-/publication/214dd8b1-be8e-442f-ae94-28a34fd9846b/language-en/format-PDF/source-221469979>.
- Ferragina, Emanuele ja Martin Seeleib-Kaiser. 2011. “Thematic Review: Welfare regime debate: past, present, futures?” *Policy & Politics* 39(4): 583–611.
- Ferragina, Emanuele, Martin Seeleib-Kaiser ja Thees Spreckelsen. 2015. “The four worlds of ‘Welfare Reality’—Social risks and outcomes in Europe.” *Social Policy and Society* 14(2): 287–307.
- Freicks, Patricia, Julia Höppner ja Ralf Och. 2020. “Weberian ideal types as a method to quantify qualitative data in comparative welfare state analysis.” Teoksessa *Ideal Types in Comparative Social Policy*, toim. Christian Aspalter. London: Routledge, s. 227–251.
- Garland, David. 2014. “The welfare state: A fundamental dimension of modern government.” *European Journal of Sociology* 55(3): 327–364.
- Graziano, Paolo R. 2012. “Emerald Article: Converging worlds of activation?: Activation policies and governance in Europe and the role of the EU.” *Social Policy* 32(5/6): 312–326.
- Green-Pedersen, Christoffer. 2007. “More than data questions and methodological issues: Theoretical conceptualization and the dependent variable problem in the study of welfare reform.” Teoksessa *Investigating Welfare State Change. The “Dependent Variable Problem” in Comparative Analysis*, toim. Jochen Clasen ja Nico A Siegel. Chetleham/ Northampton: Edward Elgar, s. 13–23.
- Green-Pedersen, Christoffer. 2004. “The dependent variable problem within the study of welfare state retrenchment: Defining the problem and looking for solutions.” *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 6(1): 3–14.
- Green-Pedersen, Christoffer ja Markus Haverland. 2002. “Review Essay: The new politics and scholarship of the welfare state.” *Journal of European Social Policy* 12(1): 43–51.
- Greve, Bent. 2012. “Denmark a nordic welfare state—are the active labour market policy withering away?” *The Open Social Science Journal* 5(1): 15–23.
- Hafner-Burton, Emilie M, Kiyoteru Tsutsui ja John W Meyer. 2008. “International human rights law and the politics of legitimation: Repressive states and human rights treaties.” *International sociology* 23(1): 115–141.
- Hagen, Kåre. 2001. “Towards a europeanisation of social policies? A scandinavian perspective.” *Politique européenne* 2(1): 67–86.
- Hall, Peter A. 1993. “Policy paradigms, social learning ja the state: the case of economic policymaking in Britain.” *Comparative politics*: 275–296.
- Halperin, Sandra ja Oliver Heath. 2012. *Political research: methods and practical skills*. New York: Oxford University Press, USA.
- Häusermann, Silja. 2012. “The politics of old and new social policies.” Teoksessa *The politics of the new welfare state*, toim. Giuliano Bonoli ja David Natali. Incorporated: Oxford University Press Oxford, s. 111–132.
- Häusermann, Silja. 2018. “Welfare State Research and Comparative Political Economy.” *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
- Havakka, Pauliina. 2018. “Sosiaaliset riskit: määritelmiä ja merkitys yhteiskunnassa.” Teoksessa *Riskienhallinnan ajankohtaisia teemoja*, toim. Arno Ahteensivu et al. Tampere: Tampere University Press, s. 124–177. <https://trepo.tuni.fi/handle/10024/103198>.
- Heichel, Stephan et al. 2008. “Research design, variables and data.” Teoksessa *Environmental*

- policy convergence in Europe: The impact of international institutions and trade*, toim. Katharina Holzinger, Christoph Knill ja Bas Arts. Cambridge: Cambridge University Press, s. 64–98.
- Heichel, Stephan, Jessica Pape ja Thomas Sommerer. 2005. "Is there convergence in convergence research? An overview of empirical studies on policy convergence." *Journal of European public policy* 12(5): 817–840.
- Heinze, Torben ja Christoph Knill. 2008. "Analysing the differential impact of the Bologna Process: Theoretical considerations on national conditions for international policy convergence." *Higher education* 56(4): 493–510.
- Hemerijck, Anton. 2013. *Changing welfare states*. 1st toim. Oxford: Oxford University Press.
- Holzinger, Katharina. 2006. "Methodological pitfalls of convergence analysis." *European Union Politics* 7(2): 271–287.
- Holzinger, Katharina ja Christoph Knill. 2005. "Causes and conditions of cross-national policy convergence." *Journal of European public policy* 12(5): 775–796.
- Holzinger, Katharina, Christoph Knill ja Bas Arts. 2008. "Introduction." Teoksessa *Environmental policy convergence in Europe: The impact of international institutions and trade*, toim. Katharina Holzinger, Christoph Knill ja Bas Arts. Cambridge: Cambridge University Press, s. 1–5.
- Holzinger, Katharina, Christoph Knill ja Thomas Sommerer. 2008. "Environmental policy convergence: The impact of international harmonization, transnational communication ja regulatory competition." *International Organization* 62(4): 553–587.
- Horn, Alexander ja Jennifer Shore. 2021. "Three worlds of social policy styles: Lasting legacies or a thing of the past?" Teoksessa *The Routledge Handbook of Policy Styles*, toim. Michael Howlett ja Jale Tosun. Abingdon, Oxon: Routledge, s. 89–104.
- Howlett, Michael. 2004. "Beyond good and evil in policy implementation: Instrument mixes, implementation styles ja second generation theories of policy instrument choice." *Policy and Society* 23(2): 1–17.
- Howlett, Michael. 2019. *Designing public policies: Principles and instruments*. 2nd toim. London ja New York: Routledge.
- Howlett, Michael. 1994. "The judicialization of Canadian environmental policy, 1980–1990: A test of the Canada-United States convergence thesis." *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 27(1): 99–127.
- Howlett, Michael ja Benjamin Cashore. 2014. "Conceptualizing Public Policy." Teoksessa *Comparative Policy Studies.: Conceptual and Methodological Challenges*, toim. Isabella Engeli ja Christine Rothmayr Allison. London: Palgrave Macmillan, s. 17–33.
- Howlett, Michael, Ishani Mukherjee ja Jun Jie Woo. 2015. "From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research." *Policy & Politics* 43(2): 291–311.
- Hudson, John. 2013. "Welfare." Teoksessa *An introduction to social policy*, toim. Peter Dwyer ja Sandra Shaw. London: Sage, s. 3–14.
- Hudson, John ja Stefan Kühner. 2010. "Beyond the dependent variable problem: the methodological challenges of capturing productive and protective dimensions of social policy." *Social Policy and Society* 9(2): 167–179.
- Ingold, Jo ja Mark Stuart. 2015. "The demand-side of active labour market policies: a regional study of employer engagement in the Work Programme." *Journal of Social Policy* 44(3): 443–462.
- Inkeles, Alex. 1981. "Convergence and Divergence in Industrialized Societies." Teoksessa *Directions of Change: Modernization Theory, Research ja Realities*, toim. Attir Mustafa O., Holzner Burkart ja Suda Zdenek. New York: Routledge, s. 3–38.
- Jensen, Carsten. 2008. "Worlds of welfare services and transfers." *Journal of European Social*

Policy 18(2): 151–162.

- Jensen, Carsten ja Georg Wenzelburger. 2020. *Reforming the welfare state*. New York: Routledge.
- Jokelainen, Matti. 2009. Nettityöpapereita 6/2009 *Työttömyys, työmarkkinainstituutiot ja työttömyysvakuutus 15 maassa vuosina 1970–2005*. Kela.
- Julkunen, Raija. 2001. “Hyvinvointivaltion uusi politiikka.” *Yhteiskuntapolitiikka* 66(4): 366–372.
- Julkunen, Raija. 2017. *SoPhi Muuttuvat hyvinvointivaltiot: eurooppalaiset hyvinvointivaltiot reformoitavina*. Jyväskylän yliopisto.
- Kautto, Mikko. 2001. *Diversity among welfare states-Comparative studies on welfare state adjustment in Nordic countries*. Helsinki: Stakes. Väitöskirja.
- Kautto, Mikko. 2002. “Investing in services in West European welfare states.” *Journal of European Social Policy* 12(1): 53–65.
- Kautto, Mikko ja Jon Kvist. 2002. “Parallel trends, persistent diversity: Nordic welfare states in the European and global context.” *Global Social Policy* 2(2): 189–208.
- Kenworthy, Lane. 2010. “Labour market activation.” Teoksessa *The Oxford handbook of the welfare state*, toim. Francis G. Castles et al. Oxford University Press, s. 436–447.
- van Kersbergen, Kees. 1995. *Social Capitalism: A Study of Christian Democracy and the Welfare State*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Van Kersbergen, Kees. 2002. “The politics of welfare state reform.” *Swiss Political Science Review* 8(2): 1–19.
- Keskitalo, Elsa ja Vappu Karjalainen. 2013. “Mitä on aktiivointi ja aktiivipolitiikka.” Teoksessa *Kaikki työuralle! Työttömien aktiivointipolitiikka Suomessa*, toim. Vappu Karjalainen ja Elsa Keskitalo. Tampere: THL, s. 7–20. <http://www.julkari.fi/handle/10024/104433>.
- Kluve, Jochen. 2010. “The effectiveness of European active labor market programs.” *Labour economics* 17(6): 904–918.
- Knill, Christoph. 2005. “Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors.” *Journal of European public policy* 12(5): 764–774.
- Knotz, Carlo Michael. 2018. “A rising workfare state? Unemployment benefit conditionality in 21 OECD countries, 1980–2012.” *Journal of International and Comparative Social Policy* 34(2): 91–108.
- Koistinen, Pertti. 2014. “Työ, työvoima ja politiikka.” *Tampere: Vastapaino*.
- Kuitto, Kati. 2011. “More than just money: Patterns of disaggregated welfare expenditure in the enlarged Europe.” *Journal of European Social Policy* 21(4): 348–364.
- Kvist, Jon. 2007. “Exploring diversity: measuring welfare state change with fuzzy-set methodology.” Teoksessa *Investigating Welfare State Change: The ‘dependant variable’ problem*, toim. Jochen Clasen ja Nico A Siegel. Chetleham/ Northampton: Edward Elgar Publishing, s. 198–214.
- Kvist, Jon. 2003. “Scandinavian activation strategies in the 1990s: recasting social citizenship and the Scandinavian welfare model.” *Revue française des affaires sociales* (4): 223–249.
- Lalioti, Varvara. 2020. “The genesis of comparative social policy.” Teoksessa *Ideal Types in Comparative Social Policy*, toim. Christian Aspalter. London: Routledge, s. 17–40.
- Landman, Todd ja Edzia Carvalho. 2017. *Issues and methods in comparative politics : an introduction*. Fourth edi. London: Routledge.
- Leruth, Benjamin. 2017. “The Europeanization of the Welfare State: The Case for a ‘Differentiated European Social Model.’” Teoksessa *After austerity : welfare state transformation in Europe after the great recession*, toim. Peter Taylor-Gooby, Heejung Chung ja Benjamin Leruth. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, s. 180–200.
- Lesnikowski, Alexandra, James D Ford, Robbert Biesbroek ja Lea Berrang-Ford. 2019. “A policy mixes approach to conceptualizing and measuring climate change adaptation policy.” *Climatic Change* 156(4): 447–469.
- Lijphart, Arend. 1971. “Comparative politics and the comparative method.” *The american political*

science review 65(3): 682–693.

- Lodemel, Ivar ja Amilcar Moreira. 2014. *Activation or workfare? Governance and the neo-liberal convergence*. Oxford University Press.
- Lødemel, Ivar ja Amilcar Moreira. 2014. *Activation or workfare? Governance and the neo-liberal convergence*. New York: Oxford University Press.
- Marcussen, Martin. 2004. “Multilateral surveillance and the OECD: playing the idea game.” Teoksessa *The OECD and European welfare states*, toim. Klaus Armingeon ja Michelle Beyeler. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, s. 13–31.
- Martin, John P. 2014. 84 *IZA Journal of Labor Policy Activation and active labour market policies in OECD countries: stylised facts and evidence on their effectiveness*. IZA.
- May, Margaret. 2016. “Comparative analysis.” Teoksessa *The student’s companion to social policy*, toim. Pete Alcock et al. Hoboken: John Wiley & Sons, s. 455–467.
- McBride, Stephen ja James Watson. 2019. “Reviewing the 2018 OECD Jobs Strategy—anything new under the sun?” *Transfer: European Review of Labour and Research* 25(2): 149–163.
- McCashin, Anthony. 2018. *Continuity and change in the welfare state: Social security in the Republic of Ireland*. Cham: Springer.
- Mills, Albert, Gabrielle Durepos ja Elden Wiebe. 2012. “Case Selection.” Teoksessa *Encyclopedia of Case Study Research*, Thousand Oaks: Sage Publications, s. 61–63.
<https://methods.sagepub.com/reference/encyc-of-case-study-research>.
- Montanari, Ingalill. 2001. “Modernization, globalization and the welfare state: a comparative analysis of old and new convergence of social insurance since 1930.” *The British journal of sociology* 52(3): 469–494.
- Morel, Nathalie, Bruno Palier ja Joakim Palme. 2012. *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. toim. Nathalie Morel, Bruno Palier ja Joakim Palme. Chicago: Policy Press.
- Myles, John ja Paul Pierson. 2001. “The comparative political economy of pension reform.” Teoksessa *The new politics of the welfare state*, toim. Paul Pierson. Oxford: Oxford University Press, s. 322–323.
- Myles, John ja Jill Quadagno. 2002. “Political theories of the welfare state.” *Social service review* 76(1): 34–57.
- Näätänen, Ari-Matti. 2018. “Globalisaation vaikutus aktiiviseen työvoimapolitiikkaan.” Teoksessa *Työllisyyskysymys*, toim. Jouko Kajanoja. Helsinki: Into Kustannus Oy, s. 86–111.
- Nelson, Moira. 2013. “Making markets with active labor market policies: the influence of political parties, welfare state regimes ja economic change on spending on different types of policies.” *European Political Science Review: EPSR* 5(2): 255.
- Nolan, Brian. 2013. “What use is ‘social investment’?” *Journal of European Social Policy* 23(5): 459–468.
- O’Connor, Julia S. 2007. “Convergence in European welfare state analysis: convergence of what?” Teoksessa *Investigating Welfare State Change: The “Dependent Variable Problem” in Comparative Analysis*, toim. Jochen Clasen ja Nico A Siegel. Cheltenham/ Northampton: Edward Elgar Publishing, s. 217–243.
- Obinger, Herbert, Carina Schmitt ja Peter Starke. 2013. “Policy diffusion and policy transfer in comparative welfare state research.” *Social Policy & Administration* 47(1): 111–129.
- OECD. “Social Expenditure Database (SOCX).” <http://www.oecd.org/els/soc/expenditure.htm>.
- Pascual, Amparo Serrano ja Lars Magnusson. 2007. 54 *Reshaping welfare states and activation regimes in Europe*. Peter Lang.
- Peters, Guy B. 1998. *Comparative politics: Theory and methods*. toim. Guy Peters. Houndsmills: MacMillian Press LTD.
- Pierson, Paul. 2001a. “Coping With Permanent Austerity Welfare State Restructuring in Affluent Democracies.” Teoksessa *The New Politics of the Welfare State*, toim. Paul Pierson. Oxford:

- Oxford University Press, s. 410–456.
- Pierson, Paul. 2001b. “Investigating the Welfare State at Century’s End.” Teoksessa *The New Politics of the Welfare State*, toim. Paul Pierson. Oxford: Oxford University Press, s. 1–16.
- Pierson, Paul. 2001c. “Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States.” Teoksessa *The New Politics of the Welfare State*, toim. Paul Pierson. Oxford: Oxford University Press, s. 80–104.
- Pierson, Paul. 1996. “The new politics of the welfare state.” *World politics* 48(2): 143–179.
- Pierson, Paul, toim. 2001d. *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, Paul. 2000. “Three worlds of welfare state research.” *Comparative political studies* 33(6–7): 791–821.
- Plümper, Thomas ja Christina J Schneider. 2009. “The analysis of policy convergence, or: how to chase a black cat in a dark room.” *Journal of European Public Policy* 16(7): 990–1011.
- Prpic, Martina. 2014. *The Open Method of Coordination*.
<https://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-AaG-542142-Open-Method-of-Coordination-FINAL.pdf>.
- Radaelli, Claudio M. 2005. “Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment.” *Journal of european public policy* 12(5): 924–943.
- Riekhoff, Aart-Jan. 2015. “Globalisaatio ja työmarkkinaudistukset Euroopassa: kompensatio- ja tehokkuushypoteesit uudelleenarvioinnissa.” *Työelämän tutkimus* 13(3): 174–192.
- Riekhoff, Aart-Jan. 2020. “Labour market reforms in times of globalisation.” Teoksessa *Shaping and re-shaping the boundaries of working life*, toim. Nicol Foulkes Savinetti ja Aart-Jan Riekhoff. Tampere: Tampere University Press, s. 141–158.
- Ryner, J Magnus. 2007. “The Nordic model: does it exist? Can it survive?” *New Political Economy* 12(1): 61–70.
- Saikka, Peppi. 2018. “Valtion ja kuntien vastuunjako pitkäaikaistyöttöminen aktivoinnissa.” *Janus Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti* 26(2): 104–122.
- Saint-Arnaud, Sébastien ja Paul Bernard. 2003. “Convergence or resilience? A hierarchical cluster analysis of the welfare regimes in advanced countries.” *Current sociology* 51(5): 499–527.
- Sartori, Giovanni. 1991. “Comparing and miscomparing.” *Journal of theoretical politics* 3(3): 243–257.
- Sassen, Saskia. 2001. *The global city*. 2nd toim. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Schludi, Martin. 2005. *The reform of Bismarckian pension systems: a comparison of pension politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*. Amsterdam University Press.
- Schmidt, Vivien. 2001. “Europeanization and the mechanics of economic policy adjustment.” *European Integration online Papers (EIoP)* 5(6).
- Schmitt, Carina ja Peter Starke. 2011. “Explaining convergence of OECD welfare states: a conditional approach.” *Journal of European Social Policy* 21(2): 120–135.
- Seeleib-Kaiser, Martin ja Jakub Sowula. 2020. “The genesis of welfare regime theory.” Teoksessa *Ideal Types in Comparative Social Policy*, toim. Christian Aspalter. London: Routledge, s. 41–59.
- Seeliger, Robert. 1996. “Conceptualizing and Researching Policy Convergence.” *Policy Studies Journal* 24(2): 287–306.
- Sihto, Matti. 2018. “Aktiivinen työvoimapolitiikka.” Teoksessa *Työllisyyskysymys*, toim. Jouko Kajanoja. Helsinki: Into Kustannus Oy, s. 61–85.
- Sihto, Matti. 2001. “The strategy of an active labour market policy: An analysis of its development in a changing labour market.” *International Journal of Manpower* 22(8): 683–706.
- Sommerer, Thomas, Katharina Holzinger ja Christoph Knill. 2008. “The pair approach: what causes convergence of environmental policies?” Teoksessa *Environmental policy convergence in Europe: The impact of international institutions and trade*, toim. Katharina Holzinger, Christoph Knill ja Bas Arts. Cambridge: Cambridge University Press, s. 144–195.
- Starke, Peter. 2006. “The politics of welfare state retrenchment: A literature review.” *Social policy*

& *administration* 40(1): 104–120.

- Starke, Peter, Herbert Obinger ja Francis G Castles. 2008. “Convergence towards where: in what ways, if any, are welfare states becoming more similar?” *Journal of European public policy* 15(7): 975–1000.
- Streeck, Wolfgang ja Kathleen Ann Thelen. 2005. *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford University Press.
- Strunz, Sebastian, Erik Gawel, Paul Lehmann ja Patrik Söderholm. 2018. “Policy convergence as a multifaceted concept: the case of renewable energy policies in the European Union.” *Journal of Public Policy* 38(3): 361–387.
- Sykes, Rob. 1998. “Studying European social policy - issues and perspectives.” Teoksessa *Developments in European social policy : convergence and diversity*, toim. Pete Alcock ja Rob Sykes. Bristol: Policy Press, s. 7–26.
- Taylor-Gooby, Peter. 2005. “Ideas and Policy Change.” Teoksessa *Ideas and welfare state reform in Western Europe*, toim. Peter Taylor-Gooby. Basingstoke: Palgrave Macmillan, s. 1–11.
- Taylor-Gooby, Peter. 2004. “New Risks and Social Change.” Teoksessa *New risks, new welfare: the transformation of the European welfare state*, toim. Peter Taylor-Gooby. New York: Oxford University Press, s. 1–28.
- Taylor-Gooby, Peter, Benjamin Leruth ja Heejung Chung, toim. 2017a. *After austerity : welfare state transformation in Europe after the great recession*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, Peter, Benjamin Leruth ja Heejung Chung. 2017b. “Liberalism, Social Investment, Protectionism ja Chauvinism: New Directions for the European Welfare State.” Teoksessa *After austerity: welfare state transformation in Europe after the great recession*, toim. Peter Taylor-Gooby, Benjamin Leruth ja Heejung Chung. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, s. 201–219.
- Taylor-Gooby, Peter, Benjamin Leruth ja Heejung Chung. 2017c. “The Context: How European Welfare States Have Responded to Post-Industrialism, Aeging Populations ja Populist Nationalism.” Teoksessa *After austerity : welfare state transformation in Europe after the great recession*, toim. Peter Taylor-Gooby, Heejung Chung ja Benjamin Leruth. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, s. 1–26.
- Taylor-Gooby, Peter, Benjamin Leruth ja Heejung Chung. 2017d. “Where Next for the UK Welfare State?” Teoksessa *After austerity : welfare state transformation in Europe after the great recession*, toim. Peter Taylor-Gooby, Heejung Chung ja Benjamin Leruth. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, s. 48–66.
- Theodoropoulou, Sotiria. 2018a. Labour market policies in the era of pervasive austerity *Conclusions*. 1st ed. toim. Sotiria Theodoropoulou. Bristol: Bristol University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt21216s2>.
- Theodoropoulou, Sotiria. 2018b. “Labour market policies in the era of pervasive austerity: a review.” Teoksessa *Labour market policies in the era of pervasive austerity*, A European perspective, toim. Sotiria Theodoropoulou. Bristol: Bristol University Press, s. 1–14. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt21216s2.6>.
- Tosun, Jale, Oliver Treib ja Fabrizio De Francesco. 2019. “The impact of the European Youth Guarantee on active labour market policies: A convergence analysis.” *International Journal of Social Welfare* 28(4): 358–368.
- Tosun, Jale, Marge Unt ja Eskil Wadensjö. 2017. “Youth-oriented active labour market policies: Explaining policy effort in the Nordic and the Baltic states.” *Social Policy & Administration* 51(4): 598–616.
- Turrini, Alessandro, Gabor Koltay, Fabiana Pierini, Clarisse Goffard ja Aron Kiss. 2014. *European Economy. A Decade of Labour Market Reforms in the EU: Insights from the LABREF database*. Brussels.

- Uusitalo, Hannu. 1984. "Comparative Research on the Determinants of the Welfare State: the State of the Art." *European Journal of Political Research* 12(4): 403–422.
- Varjonen, Sampo, Olli Kangas ja Mikko Niemelä. 2019. "Partisanship, continuity ja change: Politics in Finnish unemployment benefit reforms 1985–2016." *Social Policy & Administration* 54(1): 119–133.
- Veit-Wilson, John. 2000. "States of welfare: a conceptual challenge." *Social Policy & Administration* 34(1): 1–25.
- Vis, Barbara. 2007. "States of welfare or states of workfare? Welfare state restructuring in 16 capitalist democracies, 1985–2002." *Policy & Politics* 35(1): 105–122.
- Vlandas, Tim. 2013. "Mixing apples with oranges? Partisanship and active labour market policies in Europe." *Journal of European Social Policy* 23(1): 3–20.
- Vlandas, Tim. 2011. *The dependent variable problem in quantitative studies of Active Labour Market Programmes: Uncovering hidden dynamics?* GBR. <http://ssrn.com/abstract=1884931>.
- Van Vliet, Olaf. 2011. *Convergence and Europeanisation: The Political Economy of Social and Labour Market Policies*. Leiden University Press.
- Van Vliet, Olaf. 2010. "Divergence within convergence: Europeanization of social and labour market policies." *European Integration* 32(3): 269–290.
- Van Vliet, Olaf ja Michael Kaeding. 2007. "Globalisation, European Integration and Social Protection—Patterns of Change or Continuity?" *Research Memorandum Department of Economics Leiden University*.
- Vögtle, Eva Maria. 2014. *Higher education policy convergence and the Bologna Process: A cross-national study*. Houndsmills: Springer.
- Weishaupt, J Timo. 2011. *From the manpower revolution to the activation paradigm: Explaining institutional continuity and change in an integrating Europe*. Amsterdam University Press.
- Wincott, Daniel. 2001. "Reassessing the social foundations of welfare (state) regimes." *New Political Economy* 6(3): 409–425.
- Wincott, Daniel. 2013. "The (golden) age of the welfare state: Interrogating a conventional wisdom." *Public Administration* 91(4): 806–822.
- Yeyati, Eduardo Levy, Martín Montané ja Luca Sartorio. 2019. *What works for Active Labor Market Policies? A meta analysis*. Universidad Torcuato Di Tella.
- Yin, Robert K. 2018. *Case study research and applications: design and methods*. Sixth edit. Los Angeles: SAGE.

Liitteet

Liite 1. Tapausmaiden toteuttamat reformit ja niissä hyödynnetyt kannustimet

Taulukko A1. Yhdistyneen kuningaskunnan reformit ja niissä hyödynnetyt kannustimet

Vuosi	Kannustin	Politiikka
2013	Täydennys- ja uudelleenkoulutus	<i>New Traineeship programme</i>
	Tuettu työllistyminen	<i>Cities Youth Employment Boost</i>
	Tuettu työllistyminen	<i>Allowing employers to design their own apprenticeships</i>
	Työnhaun kannustimet	<i>Claimant Commitment: new form or Jobseeker's Agreement</i>
2014	-	
2015	Tuettu työllistyminen	<i>Extension to the Apprenticeship Grant for Employers</i>
	Työnhaun kannustimet	<i>Introduction of the Youth Obligation to encourage young individuals to take up employment</i>
	Työnhaun kannustimet	<i>Restrictions on EEA nationals entitlements for Universal Credit</i>
	Työnhaun kannustimet	<i>More requirements for claimants of the jobseeker allowance</i>
2016	-	
2017	Täydennys- ja uudelleenkoulutus	<i>Increased investment in technical education for 16-19 year-olds as an alternative pathway to apprenticeships</i>
	Täydennys- ja uudelleenkoulutus	<i>New National Retraining Partnership</i>
	Työllisyyden kannustimet	<i>Changes to existing Apprenticeship Levy</i>
	Työllisyyspalvelut	<i>Introduction of Work and Health Programme for employment support</i>
	Työnhaun kannustimet	<i>Introduction of Youth Obligation in Universal Credit full service areas</i>
2018	Täydennys- ja uudelleenkoulutus	<i>National Retraining Scheme – Testing and Development</i>

Taulukko A2. Saksan reformit ja niissä hyödynnetyt kannustimet

Vuosi	Kannustin	Politiikka
2013	-	
2014	Täydennys- ja uudelleenkoulutus	<i>Higher budget for rehabilitation</i>
2015	Täydennys- ja uudelleenkoulutus	<i>Assisted training scheme for disadvantaged young</i>
	Tuettu työllistyminen	<i>The programme social participation on the labour market</i>
2016	Täydennys- ja uudelleenkoulutus	<i>Unemployment assistance extended to participants of vocational training</i>
	Täydennys- ja uudelleenkoulutus	<i>Improved access of low-skilled and long-term unemployed to training</i>
2017	-	
2018	Täydennys- ja uudelleenkoulutus	<i>Increase in training opportunities</i>
	Tuettu työllistyminen	<i>Increase in subsidies for employing long-term unemployed</i>

Taulukko A3. Ruotsin reformit ja niissä hyödynnetyt kannustimet

Vuosi	Kannustin	Politiikka
2013	Tuettu työllistyminen	<i>Period of subsidy for long-term unemployed extended from one year to 2 years</i>
	Tuettu työllistyminen	<i>Introduction Agreement: granting wage subsidy</i>
	Tuettu työllistyminen	<i>Vocational introduction jobs</i>
2014	Täydennys- ja uudelleen koulutus	<i>Introduction of new employment form of upper secondary apprentice employment</i>
	Tuettu työllistyminen	<i>Introduction Agreements, collectively bargained employment contracts for young workers</i>
2015	Työllisyyspalvelut	<i>Strengthening job seeking assistance for young people</i>
	Täydennys- ja uudelleen koulutus	<i>Municipalities to reach out to early school leavers</i>
	Täydennys- ja uudelleen koulutus	<i>Education contracts for young unemployed</i>
	Tuettu työllistyminen	<i>Trainee jobs for the young</i>
	Työllisyyspalvelut	<i>Amendment to youth guarantee</i>
2016	Täydennys- ja uudelleen koulutus	<i>Right for adults over 20 who had already left the (ordinary) education to complement their previous studies and obtain an upper secondary qualification</i>
	Työllisyyspalvelut	<i>Establish work experience placements for disabled</i>
2017	Fiskaaliset kannustimet	<i>Education entry grant: Supporting studies for those with limited education</i>
	Hallinnolliset palvelut	<i>TSL social security fund</i>
	Tuettu työllistyminen	<i>Introduction of "modern relief jobs" programme</i>
	Tuettu työllistyminen	<i>Increase in wage subsidy cap for the disabled</i>
	Työnhaun kannustimet	<i>Reform of the New Start Jobs Scheme</i>
2018	Täydennys- ja uudelleen koulutus	<i>Incentive for unemployed people to study</i>
	Tuettu työllistyminen	<i>Additional funds for summer jobs for young people</i>
	Tuettu työllistyminen	<i>Unification of subsidised employment in "introduction jobs"</i>